Édifier des collectivités fortes

Guide d'examen de la prestation des services

destiné aux gestionnaires municipaux

Août 2004

Ontario

Ce Guide d'examen de la prestation des services destiné aux gestionnaires municipaux se veut une ressource utile proposée aux municipalités par le ministère des Affaires municipales et du Logement et par ses partenaires dans la production de cet ouvrage. Son contenu ne fait toutefois que résumer des questions complexes, sans oublier qu'il reflète des lois et des usages sujets à modification. Il se peut que des précisions importantes aient été omises par endroits, par souci de concision. Il incombe aux municipalités de veiller au respect des décisions stratégiques du gouvernement provincial et des lois de la province. Le guide ne peut dispenser les lectrices et les lecteurs de se procurer des conseils juridiques ou professionnels, et d'ailleurs, nous recommandons aux municipalités de prendre de tels conseils au moment de planifier de véritables modifications à la prestation de leurs services. L'utilisatrice ou l'utilisateur du présent guide est seul responsable de son utilisation ou de la mise en application de son contenu.

Malgré tout le soin apporté à la rédaction de ce guide, ni le ministère, ni aucun de ses partenaires, n'accepte la moindre responsabilité légale, qu'elle soit directe, indirecte ou autre, quant à son contenu ou aux conséquences possibles de son utilisation.

Ontario

AMCTO
Association of Municipal Managers, Clerks and Treasurers of Ontario

MFOA
MUNICIPAL FINANCE OFFICERS' ASSOCIATION OF ONTARIO

Ontario Municipal Administrators' Association

Table des matières

Résumé **1**

1. Comment vous servir de ce guide **5**

1.1 Objet de l'examen de la prestation des services 5

1.2 Objet du guide 6

1.3 Structure du guide 8

1.4 Contexte de l'examen de la prestation des services municipaux en Ontario 13

1.4.1 Rôle du conseil 13

1.4.2 Mécanismes de mesure de la performance et de responsabilisation 13

2. Préparation de l'examen de la prestation des services **15**

2.1 Établir une méthode d'examen 15

2.1.1 Application du critère de l'intérêt public pour décider de poursuivre la prestation d'un service ou non 16

2.1.2 Éléments communs et règles de base des examens 16

2.1.3 Principes sur lesquels le conseil base ses examens 17

2.1.4 Processus suivi par le conseil lors des examens 17

2.1.5 Rôle du conseil 18

2.1.6 Contribution des examens aux politiques et objectifs stratégiques de la municipalité 18

2.2 Intégrer la notion de responsabilité dans le processus d'examen 19

2.3 Développer ou acquérir la capacité d'entreprendre des examens 19

2.3.1 Capacité de dotation 19

2.3.2 Comités d'examen 20

2.3.3 Recours à des consultantes ou consultants externes 20

2.3.4 Capacité de financement 21

2.3.5 Capacité de communication 21

2.3.6 Approche progressive 21

2.4 Décider du mode de sélection des services examinés 22

2.4.1 Facteurs courants 22

2.4.2 Facteurs stratégiques 23

2.4.3 Facteurs communautaires 23

2.5 Associer les habitants de la municipalité à l'examen 24

2.5.1 Mesure de l'importance que les habitants attachent au service 25

2.5.2 Prise de renseignements auprès des habitants 25

2.5.3 Mesure du degré de satisfaction 26

3. Mise au point des résultats en matière de performance et des normes de service 29

3.1. Mettre au point des mesures de la performance 30

3.1.1 Définition de l'objet du programme ou service 30

3.1.2 Définition des résultats voulus 31

3.1.3 Choix des mesures de la performance appropriées 32

3.1.4 Caractéristiques de bonnes mesures de la performance 32

3.2 Établir des normes et des cibles en matière de service 33

4. Analyse et évaluation de la performance actuelle 35

4.1 Où se situe la performance actuelle par rapport aux objectifs? 36

4.2 Les extrants mènent-ils aux résultats voulus? 36

4.3 Comment se fait la gestion de la demande? 38

4.4 Quels sont les pleins coûts et avantages? 39

4.4.1 Évaluation des coûts et des avantages tangibles 39

4.4.2 Évaluation des coûts et des avantages intangibles 41

4.4.3 Évaluation des risques 41

4.4.4 Actualisation des coûts, des avantages et des risques 42

4.4.5 Délimitation des retombées de l'analyse coûts-avantages sur le budget municipal 43

4.5 Quelle est l'efficience du service ou du programme? 45

5. Examen des possibilités d'améliorations internes 47

5.1 Multiplier les avantages 50

5.2 Multiplier les extrants 50

5.3 Réduire les intrants 51

5.3.1 Élimination des formalités administratives 51

5.3.2 Suppression des redondances 51

5.3.3 Analyse de la valeur des activités 51

5.3.4 Utilisation optimale de la technologie 51

5.3.5 Réalisation d'économies grâce à la mise en commun des services 52

5.4 Réduire le coût des intrants 52

5.4.1 Réduction du potentiel d'erreurs 52

5.4.2 Uniformisation 52

5.4.3 Simplification 53

5.4.4 Mise en concurrence des fournisseurs potentiels 53

5.4.5 Achats en gros 53

5.4.6 Livraison juste à temps 53

5.4.7 Gestion de la chaîne d'approvisionnement 53

5.4.8 Gestion des coûts de la main-d'œuvre 54

5.4.9 Autres stratégies 54

5.5 Tenir compte des coûts du changement 55

6. Étude d'autres modes de prestation envisageables 57

6.1 Comprendre le contexte de la diversification des modes de prestation des services 57

6.1.1 Qu'entend-on par diversification des modes de prestation des services? 57
6.1.2 Pourquoi envisager la DMPS? 58
6.1.3 Facteurs de réussite de la DMPS 58
6.1.4 Responsabilité, contrôle et gestion 59
6.2 Explorer les modes de prestation existants 60
6.2.1 Prestation directe 60
6.2.2 Achat de services 60
6.2.3 Personnes morales municipales 61
6.2.4 Commissions de services municipaux et autres organismes locaux 62
6.2.5 Partenariats 62
6.2.6 Octroi de permis ou de licences 63
6.2.7 Privatisation 63
6.3 Cerner les obstacles au changement de mode de prestation 64
6.3.1 Faisabilité juridique 64
6.3.2 Faisabilité commerciale 65
6.3.3 Faisabilité financière 65
6.4 Repérer les modes de prestation envisageables 66
6.5 Évaluer les risques associés aux divers modes de prestation 70
6.6 Établir les coûts et avantages des divers modes de prestation 71
7. Choix du fournisseur de services 73
7.1 Définir l'objet du marché 73
7.2 Produire et diffuser le document d'invitation à soumissionner 74
7.2.1 Mise au point de critères d'évaluation raisonnables, équitables et efficaces 74
7.2.2 Recherche de soumissions recevables et fiables 75

7.2.3 Choix d'une méthode d'invitation à soumissionner 75

7.2.4 Diffusion du document d'invitation à soumissionner 76

7.3 Évaluer les offres recueillies 77

7.4 Préparer et, s'il y a lieu, négocier le contrat 77

8. Mise en œuvre, évaluation et compte rendu 81

8.1 Mettre en œuvre le nouveau mode de prestation 81

8.1.1 Garantie de bonne fin 81

8.1.2 Gestion de la mise en œuvre 83

8.2 Faire le suivi du nouveau mode de prestation, l'évaluer et, au besoin, l'ajuster 85

8.2.1 Suivi 85

8.2.2 Évaluation et ajustements 86

8.3 Rendre compte des améliorations et des obstacles à celles-ci 87

Notes 89

Annexe 1 : Glossaire 97

Annexe 2 : Dispositions de la *Loi de 2001 sur les municipalités* 105

Annexe 3 : Performance et mécanismes de responsabilisation des municipalités 111

Annexe 4 : Le critère de l'intérêt public 116

Annexe 5 : Prise de renseignements auprès des habitants 120

Annexe 6 : Difficultés liées à l'élaboration de mesures de la performance 122

Annexe 7 : Risques liés à la diversification des modes de prestation sur le plan des finances et de l'intérêt public 125

Annexe 8 : Considérations particulières en cas de soumissions internes 129

Annexe 9 : Conseils relatifs à l'approvisionnement en services 132

Annexe 10 : Ressources additionnelles 136

105-06364/

Résumé

Le Guide d'examen de la prestation des services destiné aux gestionnaires municipaux a été conçu pour appuyer les gestionnaires supérieurs des services municipaux de l'Ontario dans leurs efforts continus pour améliorer, d'une part, la prestation des services, moyennant un meilleur service à la clientèle et un fonctionnement plus efficient et, d'autre part, la gestion des dépenses, moyennant la fixation de buts et de priorités, la gestion de la demande et l'évaluation de la performance.

Ce guide est issu d'un partenariat entre le ministère des Affaires municipales et du Logement et les organismes suivants :

- l'Association des directeurs généraux, secrétaires et trésoriers municipaux de l'Ontario;
- la Municipal Finance Officers' Association of Ontario;
- la Ontario Municipal Administrators' Association.

En quoi consiste un examen de la prestation des services?

Nous entendons par « examen de la prestation des services » une méthode d'évaluation consistant à minutieusement examiner les services municipaux, un à un, afin d'établir leur mode de prestation optimal. (Vous trouverez la définition des autres expressions particulières employées dans ce guide à l'*annexe 1*, Glossaire.)

Quelle utilisation peut être faite de ce guide?

Le guide que voici propose une façon originale de gérer les dépenses des municipalités. D'ordinaire, la gestion des dépenses prend la forme de coupures soit globales, touchant l'ensemble des services, soit sélectives, touchant certains services seulement, du report de projets d'investissement, d'une hausse des frais d'utilisation ou d'une ponction des réserves. Par ailleurs, la diminution du budget consacré à un service a toujours eu tendance à se traduire par une diminution comparable au niveau de la prestation dudit service.

Le processus d'examen de la prestation des services reflète une approche différente. Il souligne l'importance d'établir des priorités, *de faire des choix*, et, si possible, de réduire les coûts qu'engendre la prestation d'un service tout en maintenant ou en rehaussant sa qualité et son niveau.

Pour parvenir à ce résultat, il s'agit de procéder de façon rigoureuse, en fonction des réponses aux dix questions ci après :

1. Est-il vraiment indispensable que la municipalité se charge ou s'occupe de ce service?
2. Quelles sont les attentes des habitants par rapport à ce service et quelles sont celles du conseil municipal en termes de résultats?

3. Où se situe la performance actuelle par rapport aux objectifs?
4. Les activités mènent-elles logiquement aux résultats attendus?
5. Comment se fait la gestion de la demande pour ce service?
6. Quels sont les pleins coûts et avantages de ce service?
7. Comment pourrait-on multiplier les avantages et les extrants du service?
8. Comment pourrait-on réduire le nombre et le coût des intrants?
9. Quels sont les autres modes de prestation envisageables pour le service?
10. Quelle est la meilleure façon de mettre en œuvre le nouveau mode de prestation du service et de le faire connaître?

Pour répondre à ces questions, vous avez intérêt à consulter les habitants de la municipalité, ainsi que d'autres personnes et groupes intéressés (notamment les employés municipaux et les syndicats qui les représentent), afin que vos choix tiennent compte de leurs attentes et de leurs valeurs. Vos choix devraient par ailleurs refléter le plan officiel de la municipalité, de même que son plan d'activités ou son plan stratégique.

Quelle est la raison d'être du présent guide?

Les municipalités avaient fait savoir qu'elles souhaitaient pouvoir disposer d'un outil qui leur présente les meilleures pratiques en matière d'examen de la prestation des services. C'est pourquoi nous avons produit ce guide, qui s'inspire de processus mis à l'épreuve un peu partout au monde, de même que des expériences des municipalités ontariennes, dont l'esprit d'innovation est bien connu.

Le guide reflète l'engagement pris par la Province de l'Ontario d'assumer la responsabilité qu'elle partage avec les municipalités de contribuer à la prestation de services publics améliorés et plus abordables.

Quelle est la marche à suivre que propose ce guide?

Le guide présente un processus en six étapes ayant trait à l'examen et, s'il y a lieu, la modification, de la prestation des services. Il analyse chacune de ces étapes en attirant l'attention sur les facteurs clés qui s'y rapportent.

Les solutions envisageables en matière de diversification des modes de prestation des services ne se limitent pas à la prestation directe par les municipalités, mais incluent l'attribution de marchés à des fournisseurs externes et la formation de partenariats avec des organismes du secteur public comme du secteur privé. Le guide aborde aussi la passation de contrats avec des membres du personnel de la municipalité à l'égard de services dont la prestation est présentement assurée par des fournisseurs externes.

Pour savoir quels éléments de ce processus en six étapes s'appliquent à l'examen d'un programme ou d'un service particulier, *il vous est recommandé de réfléchir à ces six étapes par rapport à la portée, à l'envergure et à l'importance*

stratégique du programme ou du service concerné. Les programmes ou services de plus grande envergure appellent un examen plus détaillé, alors que pour les autres, l'examen peut se limiter à répondre à quelques questions. Vous pouvez aussi avoir recours à des outils, des techniques et des réflexions spécifiques pour immédiatement améliorer la prestation des services.

Quels sont les buts visés par ce guide?

Le présent guide se veut un outil d'examen et d'amélioration de la prestation des services municipaux qui soit à la fois :

- pratique : il fait mention de plus de 75 outils et techniques pouvant servir à améliorer la prestation des services et la gestion des dépenses, et il donne plus d'une centaine d'exemples de leur utilisation par des municipalités;
- pertinent : produit suite à une vaste consultation des municipalités canadiennes, il s'inspire aussi de certaines pratiques en usage à l'étranger;
- simple : son contenu est solide, logique et facile à comprendre;
- complet : il rassemble en un seul document les questions et les facteurs essentiels qui entrent en ligne de compte du début à la fin d'un examen, et il aborde toute une série de problèmes et de solutions envisageables;
- souple : il peut aussi bien servir a faire le suivi d'une initiative de gestion de la performance à grande échelle qu'à exécuter une initiative ponctuelle à l'égard d'un large éventail de services. Il est par ailleurs tout à fait possible d'utiliser les outils présentés dans ce guide individuellement, en dehors du processus global d'examen des services, pour se pencher sur des aspects particuliers d'un programme ou d'un service pouvant nécessiter un examen.

Le guide réussit-il bien à atteindre ses buts? n'hésitez pas à nous dire ce que vous en pensez.

Chapitre 1

Comment vous servir de ce guide

Le Guide d'examen de la prestation des services destiné aux gestionnaires municipaux a été conçu en vue d'appuyer les municipalités dans leurs efforts continus pour améliorer l'efficience et l'efficacité des services dont elles assurent la prestation et pour trouver moyen de mieux gérer leurs dépenses.

L'expression « examen de la prestation des services » désigne une méthode d'évaluation consistant à minutieusement examiner les services municipaux, un à un, afin d'établir leur mode de prestation optimal.

Le chapitre que voici, divisé en quatre sections, fait un tour d'horizon du processus d'examen de la prestation des services.

1.1 Objet de l'examen de la prestation des services

1.1 Objet de l'examen de la prestation des services
1.2 Objet du guide
1.3 Structure du guide
1.4 Contexte de l'examen de la prestation des services municipaux en Ontario

L'idée de procéder à l'examen de la prestation des services n'a rien de nouveau, mais le contexte financier actuel donne à ce type d'examen une importance accrue. En effet, les municipalités ontariennes sont de plus en plus souvent appelées à répondre à des besoins variés (et souvent concurrents) concernant la prestation de programmes et de services, alors même qu'elles doivent composer avec des compressions budgétaires et d'autres contraintes financières.

Le personnel de la municipalité ou du conseil local peut prendre l'initiative d'un examen de la prestation des programmes et services à l'échelle locale, dans le but :

- d'améliorer cette prestation;
- de satisfaire à une demande nouvelle ou accrue de la clientèle des services ou programmes;
- de maintenir les niveaux de service existants, malgré d'éventuelles priorités concurrentes ou une possible baisse des recettes;
- de réduire les coûts de la prestation des programmes et services;
- de rehausser les recettes.

L'examen de la prestation des services représente une réaction plus méthodique à des contraintes budgétaires que ce qui se fait habituellement, comme par

Nous utilisons dans ce guide des expressions ayant un sens particulier : celles qui reviennent le plus souvent sont définies dans le glossaire fourni à l'annexe 1.

exemple des coupures soit globales, touchant l'ensemble des services, soit sélectives, touchant certains services seulement, le report de projets d'investissement, la hausse des frais d'utilisation ou une ponction des réserves. Ces formes de diminution du budget consacré à un service mènent généralement à une diminution comparable des niveaux de service.

Le processus d'examen de la prestation des services reflète une approche différente. Il souligne l'importance d'établir des priorités, de faire des choix, et, si possible, de réduire les coûts qu'engendre la prestation d'un service tout en maintenant ou en rehaussant sa qualité et son niveau. Pour parvenir à ce résultat, il s'agit de répondre aux dix questions ci après :

1. Est-il vraiment indispensable que la municipalité se charge ou s'occupe de ce service?
2. Quelles sont les attentes des habitants par rapport à ce service et quelles sont celles du conseil municipal en termes de résultats?
3. Où se situe la performance actuelle par rapport aux objectifs?
4. Les activités mènent-elles logiquement aux résultats attendus?
5. Comment se fait la gestion de la demande pour ce service?
6. Quels sont les pleins coûts et avantages de ce service?
7. Comment pourrait-on multiplier les avantages et les extrants du service?
8. Comment pourrait-on réduire le nombre et le coût des intrants?
9. Quels sont les autres modes de prestation envisageables pour le service?
10. Quelle est la meilleure façon de mettre en œuvre le nouveau mode de prestation du service, de le gérer et de le faire connaître?

Pour répondre à ces questions, vous avez intérêt à consulter les habitants de la municipalité, ainsi que d'autres personnes et groupes intéressés (notamment les employés municipaux et les syndicats qui les représentent), afin que vos choix tiennent compte de leurs attentes et de leurs valeurs. Les avis de ces personnes et groupes feront forcément partie du fondement des décisions qu'il vous incombe de prendre.

1.2 Objet du guide

1.1 Objet de l'examen de la prestation des services
1.2 Objet du guide
1.3 Structure du guide
1.4 Contexte de l'examen de la prestation des services municipaux en Ontario

Le guide reflète l'engagement pris par la Province de l'Ontario d'assumer la responsabilité qu'elle partage avec les municipalités de contribuer à la prestation de services publics améliorés et plus abordables. Il se veut un outil pratique conçu pour aider les municipalités à maintenir, voire rehausser, leurs normes de prestation de services, tout en réduisant les coûts liés à cette prestation ou en les rendant plus abordables à long terme.

Les municipalités avaient fait savoir qu'elles souhaitaient pouvoir disposer

Nous apprécions beaucoup la candeur avec laquelle les municipalités qui ont contribué à la production du présent guide nous ont fait part des leçons qu'elles ont tirées de la prestation de leurs services. Nous avons pris soin de ne jamais nommer les municipalités auxquelles nous faisons référence et de prévenir toute possibilité d'identification implicite, sauf en ce qui concerne celles qui sont nommées dans d'autres publications, par exemple sur les pages Web du Centre des meilleures pratiques municipales de l'Ontario, au www.ocmbp.ca..

d'un outil présentant à la fois les meilleures pratiques en matière d'examen de la prestation des services, mises à l'épreuve un peu partout au monde, et les expériences des municipalités ontariennes, dont l'esprit d'innovation est bien connu.

Le guide présente un processus en six étapes ayant trait à l'examen et, s'il y a lieu, la modification, de la prestation des services. Il analyse chacune de ces étapes en attirant l'attention sur les facteurs clés qui s'y rapportent. Les solutions envisageables en matière de diversification des modes de prestation des services ne se limitent pas à la prestation directe par les municipalités, mais incluent l'attribution de marchés à des fournisseurs externes et la formation de partenariats avec des organismes du secteur public comme du secteur privé. Le guide aborde aussi la passation de contrats avec des membres du personnel de la municipalité à l'égard de services dont la prestation est présentement assurée par des fournisseurs externes.

Ce guide s'adresse principalement aux gestionnaires municipaux (notamment les directrices et directeurs des services des parcs et loisirs, des routes, des bibliothèques publiques ou des ressources humaines) et aux personnes qui travaillent dans leurs services respectifs. Conçu comme outil complet et détaillé, il vise à aider ces personnes à améliorer l'efficience et l'efficacité des programmes et services dont elles assurent la prestation. Il existe également une version abrégée de ce guide, destinée aux membres des conseils municipaux et aux cadres des municipalités. S'il est vrai que les grandes municipalités ou les municipalités de taille moyenne sont sans doute les mieux à même de procéder à un examen

d'envergure, tel que décrit aux pages qui suivent, même les plus petites municipalités devraient trouver ci après des démarches, des outils et des éléments susceptibles de leur être utiles.

Tout bon examen de la prestation des services suppose la mise à contribution des compétences, des connaissances et de l'expérience préalable de spécialistes de disciplines très variées, y compris la gestion des services, les relations de travail, l'analyse financière, l'analyse opérationnelle et la comptabilité analytique. Dans le diagramme de la page 7, ces disciplines sont énumérées dans le premier cercle autour du centre. Le plus grand cercle à l'extérieur décrit le contexte plus général de l'examen d'un service donné. Pour en savoir plus sur les possibilités de formation à l'examen de la prestation des services et les sources de conseils en la matière, sur l'application de ces différentes connaissances et compétences ou encore sur les aspects généraux du contexte dans lequel se situe tout examen, reportez vous à l'*annexe 10*, Ressources additionnelles.

Votre examen devra aussi s'appuyer sur une bonne connaissance du domaine auquel se rapporte le service qui en est l'objet. Manifestement, chaque municipalité tiendra compte de certaines considérations techniques qui sont au delà de la portée du présent guide au moment de prendre une décision touchant, par exemple, le choix de l'endroit où construire un poste de pompiers ou du meilleur moment pour déneiger les routes municipales. (Vous trouverez un point d'accès unique à une pléthore de renseignements sur les améliorations apportées par des municipalités ontariennes à la prestation de leurs services sur le site Web du Centre des meilleures pratiques municipales de l'Ontario, au www.ocmbp.ca). Les municipalités devront aussi mettre en balance quantité de facteurs liés à la gestion qui dépassent la portée du présent guide, mais qui peuvent jouer sur l'efficience et l'efficacité de la prestation des services, tels que leur structure organisationnelle, les rôles et responsabilités des membres de leur personnel, les mécanismes par lesquels elles encouragent une performance accrue, la façon dont elles favorisent les échanges d'information et de connaissances, la manière dont elles répartissent leurs ressources ou encore comment elles prennent et mettent en œuvre leurs décisions relatives à leur dotation en personnel, leurs stratégies ou leurs opérations[1].

Que les membres du conseil ou du personnel d'une municipalité suivent chacune des étapes du processus ou non, étant entendu que les suivre nous semble préférable, nous sommes convaincus que vous trouverez ce guide fort utile et pratique, vu qu'il présente plus de 75 outils et techniques pouvant servir à l'amélioration des services et à la gestion des dépenses.

1.3 Structure du guide

1.1 Objet de l'examen de la prestation des services
1.2 Objet du guide
1.3 Structure du guide
1.4 Contexte de l'examen de la prestation des services municipaux en Ontario

Ce guide a été conçu pour aider les membres du conseil et du personnel d'une municipalité à procéder, en plusieurs étapes clés, à l'examen de la prestation des services municipaux. Ces étapes reflètent le processus ordinaire de prise de décisions par une municipalité dans ce genre de situation.

Le but du guide à cet égard est d'établir un cadre qui :

- donne naissance à un processus solide, logique et simple pour la prise de décisions concernant la meilleure façon d'assurer la prestation de programmes et de services, processus qui puisse soit être incorporé dans une initiative de gestion de la performance à plus grande échelle (par exemple en matière de planification stratégique ou d'amélioration de la qualité du service), soit utilisé séparément;
- soit utile aux municipalités de tous genres et de toutes tailles à l'égard d'un large éventail de services;
- aborde une vaste gamme de questions et de possibilités qu'il y a lieu de prendre en considération lors du processus d'examen;
- inclut tout ce qu'il y a lieu de savoir depuis le choix des services visés par l'examen jusqu'à la mise en œuvre d'un nouveau mode de prestation pour un service, en passant par la sélection d'un fournisseur pour le service en question.

Les paragraphes qui suivent donnent un bref aperçu de la structure du guide (telle qu'illustrée par le schéma) et du processus d'examen proposé.

Étape 1 : Préparation de l'examen de la prestation des services (chapitre 2)

Cette étape a pour but de vous aider dans vos préparatifs par l'établissement d'un cadre pour l'examen des services. Les besoins, les ressources, les objectifs et les obstacles à leur atteinte varient d'une municipalité à l'autre. Le guide propose un cadre d'action souple, dont la mise en application peut être adaptée aux circonstances locales. Tel qu'indiqué un peu plus tôt, il peut aussi bien servir lors d'une initiative d'ensemble à l'échelle de la municipalité qu'aux fins d'une initiative indépendante. Cette étape démarre le processus en invitant les membres du conseil à :

- établir les règles de base, les principes et les processus régissant l'examen d'une manière qui concourt à l'atteinte des objectifs stratégiques de la municipalité;
- déterminer quelles ressources humaines et financières pourront être consacrées à l'examen;
- décider comment seront choisis les programmes et services qui feront l'objet de l'examen à la lumière de facteurs courants, stratégiques et communautaires;
- s'assurer que le processus d'examen tienne compte des exigences, des attentes et des préoccupations des habitants de la municipalité.

Étape 2 : Mise au point des résultats en matière de performance et des normes de service (chapitre 3)

Une fois que le conseil a déterminé quels programmes et services se prêtent à l'examen, il doit se poser les questions suivantes à l'égard de chacun d'eux :

- À quoi sert il? (Quelle est sa clientèle? Sa raison d'être?)
- Quels sont les résultats que le conseil en attend? (Quel effet est-il censé avoir sur la population locale?)
- Quelles sont les mesures de la performance applicables à ce

Schéma de l'examen de la prestation des services

programme ou service? (Quelle est la meilleure façon de juger de son efficacité?)
- Quelles sont les normes de service auxquelles il y a lieu de le soumettre et les niveaux de service ciblés?

Les réponses à ces questions constitueront les objectifs opérationnels du programme ou du service.

Certaines municipalités passent par une autre étape avant l'étape 2 ci dessus, la mise au point des résultats en matière de performance et des normes de service, à savoir qu'elles appliquent le critère d'intérêt public (voir l'*annexe 4*) à un service particulier.

Étape 3 : Analyse et évaluation de la performance actuelle (chapitre 4)

Après l'étape 2, il peut être tentant pour une municipalité de s'attaquer tout de suite à la tâche de repérer et de mettre en œuvre des moyens d'atteindre ses objectifs. Il est pourtant bien connu que l'on peut difficilement se rendre où que ce soit sans connaître son point de départ. L'étape 3 vous aidera à vous faire une idée de la performance actuelle d'un programme ou service grâce à quatre outils d'analyse basés sur les questions suivantes :

- Les extrants du programme ou du service mènent ils logiquement aux résultats que vous visez?
- Comment se fait la gestion de la demande pour le programme ou le service?
- Quels sont les pleins coûts et avantages du programme ou du service?
- Quelle est l'efficacité du programme ou du service?

À la fin de cette étape, vous disposerez de suffisamment de renseignements pour connaître l'écart entre la performance liée à votre mode de prestation actuel et les objectifs que vous vous êtes fixés à l'étape 2.

Étape 4

L'étape 4 englobe deux chapitres, car elle représente une bifurcation dans le cheminement du processus d'examen. Le conseil municipal peut procéder de deux façons pour combler l'écart entre la performance actuelle et la performance visée, soit par l'examen des possibilités d'améliorations internes, soit par l'étude d'autres modes de prestation des services envisageables. L'expérience montre que le meilleur choix pour la prestation des services varie selon les circonstances particulières auxquelles la municipalité doit faire face et selon le programme ou service faisant l'objet de l'examen.

Examen des possibilités d'améliorations internes (chapitre 5)

Les municipalités peuvent améliorer leur prestation des services en se servant des outils d'analyse présentés à l'étape 3 pour :

- multiplier les avantages;
- multiplier les extrants;
- réduire les intrants;
- réduire le coût des intrants.

Les municipalités tentent souvent d'arriver à des améliorations internes avant d'envisager le recours à d'autres modes de prestation des services. Il se peut fort bien que les fournisseurs externes ne soient pas en mesure d'assurer la prestation d'un service donné au même niveau ou à un prix inférieur que les fournisseurs internes.

Le rôle du conseil dans l'examen de la prestation des services consiste essentiellement à faire des choix. Tout au long du processus d'examen, le conseil devra en effet faire des choix ou prendre des décisions concernant les services dont la municipalité continuera d'assurer la prestation, les résultats attendus de chaque service, sa source de financement, le montant que les personnes qui l'utilisent devront payer, le cas échéant, la possibilité ou non d'assurer sa prestation à moindre coût, la question de savoir si tous les éléments entrant dans sa prestation sont vraiment nécessaires et celle de savoir qui devrait se charger de sa prestation. Même une décision de ne pas examiner la prestation d'un service représente un choix.

Si vous avez décidé de tenter d'obtenir des améliorations internes et que vos tentatives sont couronnées de succès, vous pouvez passer à l'étape 6, Mise en œuvre, évaluation et compte rendu (chapitre 8). Par contre, si vos tentatives d'améliorations internes échouent, ou si votre conseil n'a pas cherché à obtenir de telles améliorations, passez au chapitre 6, Étude d'autres modes de prestation des services envisageables.

Étude d'autres modes de prestation des services envisageables (chapitre 6)

Cette façon de procéder est expliquée ci après.

D'abord, recensez les modes de prestation des services envisageables. Le guide en aborde plusieurs, à savoir :

- la prestation directe;
- l'achat de services (y compris à l'issue de soumissions internes);
- les personnes morales municipales;
- les commissions de services municipaux et autres organismes locaux;
- les partenariats;
- l'octroi de permis ou de licences;
- la privatisation.

Deuxièmement, repérez les obstacles à l'adoption d'un nouveau mode de prestation des services. Vous pourrez de la sorte éliminer certaines options en raison de contraintes juridiques (en ce sens que la municipalité est légalement tenue d'assurer la prestation du programme ou du service d'une manière spécifique) ou commerciales (aucun fournisseur du secteur privé n'est capable d'assumer la prestation des services).

Troisièmement, déterminez lesquels parmi les modes de prestation envisageables peuvent convenir pour votre municipalité compte tenu de ses circonstances et de ses besoins particuliers. Vous devriez ainsi vous retrouver avec une courte liste de modes de prestation en vue de leur évaluation plus approfondie.

Pour terminer, examinez de plus près les modes de prestation susceptibles de convenir à votre municipalité en vous servant des outils d'analyse proposés à l'étape 3.

Étape 5 : Choix du fournisseur de services (chapitre 7)

Une fois que vous aurez arrêté votre choix sur un nouveau mode de prestation, passez à l'étape 5, Choix du fournisseur de services (chapitre 7). Cette étape a trait à la recherche de fournisseurs potentiels par le lancement d'appels d'offres au sein du secteur privé, du secteur public et du secteur à but non lucratif.

L'étape 5 explique les activités suivantes liées au processus d'approvisionnement :

- la définition de l'objet du contrat;
- la production et la diffusion du document d'appel d'offres;
- l'évaluation des offres recueillies;
- la préparation et la négociation du contrat.

Toutefois, si le conseil a opté en faveur d'améliorations internes (chapitre 5) et s'il est satisfait des résultats des changements intervenus, vous pouvez sauter à la fois le chapitre 6 et la présente étape et passer directement à l'étape 6, Mise en œuvre, évaluation et compte rendu (chapitre 8).

Étape 6 : Mise en œuvre, évaluation et compte rendu (chapitre 8)

Le conseil devra voir à ce que les changements soient mis en œuvre de façon efficace, que leurs résultats soient évalués et qu'il en soit rendu compte aux habitants de la municipalité (aussi bien pour les améliorations réussies que pour celles qui se sont heurtées à des obstacles). Ce chapitre contient des conseils à cet égard.

1.4 Contexte de l'examen de la prestation des services municipaux en Ontario

1.1 Objet de l'examen de la prestation des services
1.2 Objet du guide
1.3 Structure du guide
1.4 Contexte de l'examen de la prestation des services municipaux en Ontario

Les municipalités ontariennes opèrent dans un contexte législatif bien précis lorsqu'elles assurent la prestation de services publics. Il importe de bien comprendre ce contexte avant d'entreprendre un examen, en particulier le rôle du conseil et les mécanismes prévus pour la mesure de la performance et la responsabilisation. Vous trouverez d'autres renseignements importants sur ce contexte législatif à l'*annexe 2*.

1.4.1 Rôle du conseil

Le rôle du conseil dans le processus d'examen de la prestation des services est crucial, et il s'agit d'en informer le plus rapidement possible ses membres, les membres du personnel de la municipalité et le public. Le rôle du conseil en général est énoncé à l'article 224 de la *Loi de 2001 sur les municipalités*. Bon nombre des responsabilités générales que lui attribue cet article, en particulier celles liées à l'élaboration des politiques de la municipalité et à la prestation de ses services, influent sur le processus d'examen et doivent donc être prises en considération lors de l'élaboration d'un cadre d'action pour les examens. Le conseil a pour rôle de faire ce qui suit :

a) représenter le public et tenir compte du bien-être et des intérêts de la municipalité;
b) élaborer et évaluer les politiques et les programmes de la municipalité;
c) déterminer les services que fournit la municipalité;
d) faire en sorte que des pratiques et des procédures administratives soient en place pour mettre en œuvre les décisions du conseil;
e) préserver l'intégrité financière de la municipalité;
f) exercer les fonctions du conseil prévues par la *Loi de 2001 sur les municipalités* ou toute autre loi.

1.4.2 Mécanismes de mesure de la performance et de responsabilisation

Diverses associations bénévoles ajoutent leurs efforts aux initiatives prises par le gouvernement de l'Ontario pour mettre en application les dispositions de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et trouver moyen de garantir que les municipalités satisfont aux attentes qui y sont

énoncées concernant l'efficience et l'efficacité de la prestation de leurs services et le respect de certaines normes de responsabilité.

L'article 300 de la *Loi de 2001 sur les municipalités* exige des municipalités qu'au moins une fois par année civile, elles avisent le public, d'une part, des améliorations apportées à la prestation des services de la municipalité et de ses conseils locaux sur les plans de l'efficience et de l'efficacité et, d'autre part, des obstacles identifiés à cette amélioration. Cette disposition incite les municipalités à examiner périodiquement leur prestation de services. Bien que l'article 300 confère par ailleurs au ministre des Affaires municipales et du Logement le pouvoir de désigner de quelle manière et sous quelle forme l'avis prescrit par ce même article doit être donné, au moment de la publication du présent guide, le ministre n'avait pas exercé ce pouvoir.

Des exemples concrets de méthodes novatrices ou de meilleures pratiques relatives à la prestation des services sont disponibles auprès du ministère des Affaires municipales et du Logement et de différentes associations bénévoles à partir des sources suivantes :

- le Programme de mesure de la performance des services municipaux;
- l'Initiative d'analyse comparative des services municipaux;
- le Centre des meilleures pratiques municipales de l'Ontario;
- les ateliers sur les partenariats secteur public secteur privé;
- les « liens sur l'innovation dans la prestation des services » accessibles au www.mah.gov.on.ca.

Pour de plus amples renseignements, reportez vous à l'*annexe 3*.

Préparation de l'examen de la prestation des services

Pour se doter d'un processus d'examen, le conseil d'une municipalité devrait commencer par les activités énoncées dans la boîte de texte ci dessous.

N'oubliez pas que l'examen de la prestation des services est une activité qui exige beaucoup de temps et de ressources, et qui peut de surcroît mettre en jeu des questions locales de nature délicate. Avant d'entamer un examen, il faut que les chefs de service qui en seront chargés obtiennent des orientations claires du conseil et soient assurés de son soutien inconditionnel quant à la validité du processus et à la détermination de le mener à bien.

Il a été démontré par le passé qu'il est indispensable que quelqu'un se fasse le « champion » ou la « championne » du processus d'examen. Que ce rôle soit assumé par une personne membre du conseil ou du personnel de la municipalité, ce qui importe surtout, c'est que cette personne considère le succès de l'examen comme indispensable à l'atteinte de ses propres objectifs et qu'elle soit capable de rallier les autres à l'intérêt que présente l'examen et de soutenir leur motivation d'y contribuer.

2.1 Établir une méthode d'examen

2.1 Établir une méthode d'examen
2.2 Intégrer la notion de responsabilité dans le processus d'examen
2.3 Développer ou acquérir la capacité d'entreprendre des examens
2.4 Décider du mode de sélection des services examinés
2.5 Associer les habitants de la municipalité à l'examen

Le conseil voudra s'assurer que la méthode retenue pour les examens de la prestation des services de la municipalité tienne compte de ce qui suit :

- la portée et l'envergure des programmes ou des services examinés;
- la disponibilité des fonds et du savoir faire nécessaires pour procéder aux examens;
- différents facteurs stratégiques et communautaires[2].

Ce guide vise à aider la municipalité à se doter d'une méthode d'examen qui lui est propre, grâce à la planification et à la fixation d'objectifs, à la collecte de

données, à l'analyse, au passage à l'action, à l'évaluation et aux ajustements.

Si le conseil a l'intention de procéder à un examen ponctuel ou unique de la prestation des programmes ou services de la municipalité, sa façon de procéder devra naturellement être adaptée à l'examen en question. Ceci étant dit, le conseil pourra aussi de mander que des examens soient effectués dans le cadre d'un exercice plus vaste de planification des activités ou de planification stratégique (tel qu'un examen des services de base).

Comme de nombreuses municipalités pourraient en attester, le fait d'avoir des priorités stratégiques bien claires avant d'entreprendre un examen de la prestation d'un service facilite les choix qu'un tel examen impose. L'adoption préalable d'un plan stratégique est par ailleurs indispensable à l'examen d'un éventail de services. (Vous trouverez à l'*annexe 10* des ressources utiles pour les examens de plus grande envergure.)

2.1.1 Application du critère de l'intérêt public pour décider de poursuivre la prestation d'un service ou non

Avant de se lancer dans un examen de la prestation des services, les municipalités se posent parfois la question de savoir si elles font bien de poursuivre la prestation d'un service ou d'un programme et, dans l'affirmative, elles cherchent à déterminer à quel besoin ou objectif ce service ou programme répond. Alors qu'à une certaine époque, les municipalités se sont peut être senties obligées de fournir un service à défaut d'autres fournisseurs, la nécessité de poursuivre leur rôle par rapport à la prestation de ce service est moins évidente de nos jours, vu que ses fournisseurs se multiplient sans cesse.

Une façon de trancher cette question est de soumettre le programme ou le service au critère de l'intérêt public. Il s'agit là d'un outil qui peut être utilisé dans le cadre d'un exercice de planification stratégique, afin de décider de l'utilisation optimale des ressources limitées de la municipalité, ou encore comme point de départ de l'examen d'un service particulier.

Le critère de l'intérêt public prend la forme de questions que le conseil a intérêt à se poser au moment d'établir si la municipalité devrait poursuivre sa participation officielle à la prestation d'un programme ou d'un service :

- Le programme ou le service est-il important pour ce qui est de satisfaire les besoins des habitants?
- Le programme ou le service est-il important pour ce qui est de satisfaire aux obligations légales de la municipalité et à son mandat d'intérêt public?
- Quel est le coût net du programme ou du service et quels sont ses avantages pour la collectivité?
- Le programme ou le service est-il abordable?

Pour de plus amples renseignements sur la façon d'appliquer le critère de l'intérêt public, reportez vous à l'*annexe 4*.

2.1.2 Éléments communs et règles de base des examens

Qu'il veuille examiner un seul service ou toute une gamme de services, le conseil a

pour ce faire intérêt à se doter d'une politique officielle qui réponde aux questions suivantes :

- Qui procédera à l'examen?
- Quelle est la portée de l'examen?
- Quelle sera la fréquence de l'examen?
- Quels sont les délais prévus pour mener à bien un examen?
- Quelle est la gamme de modes de prestation qui seront envisagés?
- Quelles sont les fonctions qui se prêtent le mieux à l'examen compte tenu de sa portée?
- Qui sont les principaux groupes intéressés par ce service (p. ex., les syndicats, les habitants)? Quand et comment seront ils consultés durant le processus d'examen?
- À qui les messages clés et autres renseignements relatifs à cet examen, y compris ses résultats, seront ils communiqués? À quel moment? De quelle manière?

De plus, le conseil ferait bien d'établir, à l'égard de chaque examen, quels seront les documents ou résultats précis dont l'équipe chargée de l'examen sera responsable. À titre d'exemple, quels documents précis l'équipe devra-t-elle produire à différentes étapes du processus d'examen et quand cet examen devra-t-il être achevé?

2.1.3 Principes sur lesquels le conseil base ses examens

Le conseil voudra peut-être énoncer une série de principes directeurs pour le processus d'examen, du genre « les services seront fournis là où le plus grand besoin s'en fera sentir ». De tels principes refléteront sans doute le plan d'activités opérationnel de la municipalité et les objectifs stratégiques du conseil.

Le conseil a par ailleurs intérêt à énoncer une série de valeurs, éthiques et autres, régissant l'interaction de la municipalité avec les membres de son personnel, les syndicats qui les représentent et ses éventuels partenaires ou fournisseurs externes, afin d'éviter les conflits d'intérêts et de veiller au respect de l'intérêt public.

2.1.4 Processus suivi par le conseil lors des examens

Le processus en six étapes[3] esquissé dans ce guide se veut une façon générale d'aborder les analyses de rentabilisation susceptibles d'aider un conseil municipal à prendre des décisions rationnelles et justifiables quant à la façon d'optimiser l'efficience et l'efficacité des modes de prestation des programmes et des services d'une municipalité.

Le conseil ferait bien de réfléchir aux six étapes par rapport à la portée, à l'envergure et à l'importance stratégique du programme ou du service soumis à l'examen. Les programmes ou services de plus grande envergure appellent un examen plus détaillé, alors que pour les autres, l'examen peut se limiter à répondre à quelques questions.

Il se peut aussi qu'avant d'entreprendre l'examen de la prestation d'un quelconque programme ou service, les membres du conseil ou du personnel de la municipalité aient déjà une idée intuitive de certains changements qui pourraient y être apportés sans grande peine et qui seraient certainement une

amélioration. Dans pareil cas, il n'y a qu'à procéder aux changements en question (en autant que le conseil les approuve).

Bien que les six étapes fassent toutes partie intégrante du processus d'examen, les outils, les techniques et les éléments à prendre en considération à chacune d'elles sont dissociables et peuvent servir à améliorer la prestation des services de façon immédiate. Si en prenant connaissance du schéma reproduit à la section 1.3, par exemple, vous vous apercevez qu'il serait possible d'améliorer la prestation d'un certain service en gérant mieux la demande à laquelle il répond (disons, en ce qui concerne l'approvisionnement en eau, en augmentant les frais d'utilisation de l'eau aux heures de plus forte demande), vous n'avez pas à suivre toutes les étapes du processus d'examen avant de passer à l'action et d'instaurer le changement en question.

2.1.5 Rôle du conseil

Pour compléter le rôle du conseil, tel que décrit à la section 1.4.1, la municipalité pourra adopter un protocole prévoyant quand et comment le conseil et ses commissions de services municipaux et autres organismes locaux participeront aux décisions liées à l'examen de la prestation des services. Les examens prennent pas mal de temps et de ce fait, il pourra arriver que le conseil souhaite autoriser un changement au niveau de la prestation d'un service particulier avant que l'examen de cette prestation ne soit achevé. Faute d'un protocole préétabli et clairement communiqué aux parties concernées, pareille prise de décision en cours de route risque de semer le doute au sein du personnel de la municipalité quant à la détermination de celle ci de mener le processus d'examen à bien.

Le conseil sera principalement responsable des deux premières étapes du processus en six étapes. À l'étape 4, il devra choisir entre se concentrer sur les améliorations internes ou étudier d'autres modes de prestation des services envisageables. À l'étape 5, il devra se charger de choisir un fournisseur, tandis qu'à l'étape 6, il devra créer les mécanismes de soutien nécessaires à la mise en œuvre réussie des changements et communiquer à la population locale les résultats engendrés par ces changements.

2.1.6 Contribution des examens aux politiques et objectifs stratégiques de la municipalité

Le conseil devra veiller à ce que le processus d'examen soit bien conforme aux plans d'activités et aux plans stratégiques de la municipalité, de manière à ce qu'il favorise l'obtention des résultats clés recherchés au niveau de la municipalité. L'équipe chargée de l'examen ferait bien de se référer à ces objectifs tout au long du processus d'examen.

2.2 Intégrer la notion de responsabilité dans le processus d'examen

2.1 Établir une méthode d'examen
2.2 Intégrer la notion de responsabilité dans le processus d'examen
2.3 Développer ou acquérir la capacité d'entreprendre des examens
2.4 Décider du mode de sélection des services examinés
2.5 Associer les habitants de la municipalité à l'examen

Le conseil doit disposer d'un cadre de responsabilité qui précise les résultats visés par l'examen, les personnes responsables de leur atteinte et avec quel investissement en temps et en argent (y compris les coûts en ressources humaines), et enfin, à qui ces personnes doivent rendre des comptes. Ce cadre prend souvent la forme d'un mandat ou d'attributions propres à l'examen.

2.3 Développer ou acquérir la capacité d'entreprendre des examens

2.1 Établir une méthode d'examen
2.2 Intégrer la notion de responsabilité dans le processus d'examen
2.3 Développer ou acquérir la capacité d'entreprendre des examens
2.4 Décider du mode de sélection des services examinés
2.5 Associer les habitants de la municipalité à l'examen

2.3.1 Capacité de dotation

Tout bon examen de la prestation des services suppose la mise à contribution d'un important savoir faire et d'une foule de compétences, qui peuvent très bien venir des services internes de la municipalité, notamment :

- le service présentement chargé de la gestion du programme ou du service;
- le service des finances;
- le service des ressources humaines;
- le service de la technologie de l'information;
- le service des achats;
- les services juridiques;
- les services des communications et du service à la clientèle;
- les services internes de planification générale ou stratégique, de vérification et de conseil en gestion, s'il y en a.

Les municipalités ont pu constater par le passé qu'un examen donne les meilleurs résultats lorsqu'il est dirigé par quelqu'un qui connaît bien le fonctionnement du programme ou du service examiné. Leur expérience préalable donne aussi à penser que les meilleurs examens sont ceux qui bénéficient de la collaboration d'une personne externe à l'administration municipale capable de suggérer de nouvelles méthodes de gestion qui ont fait leurs preuves ailleurs et d'assumer un rôle non pas de direction, mais de médiation impartiale.

Il est également important de s'assurer la participation de personnes travaillant dans les services qui exercent une influence sur le programme ou le service examiné ou qui sont soumis à son influence. À titre d'exemple, étant donné que la prestation des services de stationnement municipaux est liée aux activités de services tels que ceux de l'application des règlements, des finances, de la planification et des transports, il s'agit d'obtenir la collaboration de membres de leur personnel à l'examen de la prestation des services de stationnement.

2.3.2 Comités d'examen

Le conseil ferait bien d'envisager la constitution d'un comité d'examen externe, composé de personnes compétentes et indépendantes de la municipalité, afin de souligner la transparence et la responsabilité du processus d'examen et de contrer toute perception de conflit d'intérêts ou de compétence.

Le conseil serait aussi bien avisé de créer un comité d'examen interne (autrement dit, un comité « d'examen par les pairs »). Un autre service ayant au préalable procédé à un autre examen pourrait par exemple évaluer le travail effectué, permettant ainsi aux personnes chargées de l'examen en cours de bénéficier d'un savoir faire auquel elles n'auraient autrement pas pu accéder si facilement ou à si peu de frais.

2.3.3 Recours à des consultantes ou consultants externes

Il peut arriver qu'en raison de priorités concurrentes au sein de l'administration municipale, le personnel de la municipalité n'ait pas le temps d'entreprendre un examen, ou encore que personne à l'interne n'ait les connaissances particulieres requises pour s'en charger. Dans pareil cas, selon les politiques de la municipalité en matière d'approvisionnement et des coûts qu'une telle décision entraînerait, le conseil pourrait peut être retenir les services de consultantes ou consultants externes pour l'accomplissement de certaines fonctions en rapport avec l'examen.

La décision de confier certaines responsabilités fonctionnelles ou consultatives à des personnes de l'extérieur est en elle même une décision de diversification des modes de prestation des services : il peut de ce fait s'agir là de la première occasion d'appliquer le processus d'examen.

Dans l'éventualité d'un recours à des consultantes ou consultants externes, il incombe néanmoins au conseil d'établir globalement la façon dont l'examen sera

mené. Bien entendu, il appartient toujours au conseil de décider des programmes ou services offerts aux habitants de la municipalité, de même que des niveaux de service et des normes en matière de performance s'y rapportant. La prise de ces décisions fondamentales est au cœur même de l'obligation de gérance que le conseil municipal a envers la population locale.

2.3.4 Capacité de financement

Le conseil doit veiller à consacrer des fonds suffisants à l'examen. Le financement requis dépend largement de la portée de l'examen (autrement dit, du nombre d'activités examinées et du niveau d'exécution de l'examen) comme de sa profondeur (autrement dit, de la prise en considération de toutes les questions d'évaluation ou de quelques unes d'entre elles seulement).

Les restrictions budgétaires risquent de limiter ce qu'un examen permettra d'accomplir. En conséquence, le conseil ferait bien d'élaborer sa politique d'examen en tenant compte des contraintes financières et opérationnelles.

2.3.5 Capacité de communication

Les examens de la prestation des services sont des activités complexes, qui affectent quantité de personnes et de groupes, dont le personnel et les habitants de la municipalité. Il est de la plus haute importance que le conseil soit en mesure d'établir un processus d'examen ouvert et transparent, d'anticiper sur les questions qu'il pourra soulever, de fournir des renseignements exacts s'y rapportant et de communiquer clairement.

Le conseil ferait bien d'élaborer un plan d'ensemble pour tenir le personnel municipal comme les autres personnes et groupes intéressés au courant du processus et leur communiquer ses résultats en temps utile. Selon la diversité de l'audience ciblée, le conseil aurait peut-être avantage à adapter ses messages à l'intention de certains groupes particuliers.

L'information diffusée devra l'être régulièrement, en langage clair et simple, et sur des supports différents (presse écrite, médias électroniques, radio ou télévision), afin de s'assurer que chaque message parvienne bien à ses destinataires en temps voulu.

2.3.6 Approche progressive

Face à des capacités de dotation, de financement ou autres limitées, ou face à des incertitudes quant à la justification d'un examen particulier, le conseil peut très bien décider de ne pas examiner la prestation d'un programme ou d'un service dans son intégralité, mais, par prudence, de limiter son examen dans un premier temps à certains aspects de sa prestation ou à sa prestation dans une partie de la municipalité seulement. Les résultats d'un tel examen partiel et les leçons qui peuvent en être tirées, à peu de frais, pourront servir à confirmer l'utilité ou non de procéder à un examen intégral.

2.4 Décider du mode de sélection des services examinés

2.1 Établir une méthode d'examen
2.2 Intégrer la notion de responsabilité dans le processus d'examen
2.3 Développer ou acquérir la capacité d'entreprendre des examens
2.4 Décider du mode de sélection des services examinés
2.5 Associer les habitants de la municipalité à l'examen

Vu que différentes personnes participant à l'examen seront d'un avis partagé quant à ce qui constitue un programme ou un service, la première chose à faire pour le conseil sera probablement de faire valoir, aux plus hauts échelons, une vision commune de la façon, large ou étroite, de définir les programmes ou services dont la prestation doit faire l'objet d'un examen.

Un conseil aura beau vouloir examiner la prestation de l'ensemble des programmes et services municipaux, s'il ne dispose que de moyens limités, il ferait bien d'effectuer une sélection parmi ceux-ci pour n'entreprendre que les examens les plus pressants.

Comment le conseil fera-t-il cette sélection? Pour commencer, il aura intérêt à passer en revue de façon générale une série de facteurs courants, stratégiques et communautaires.

2.4.1 Facteurs courants

Nous entendons par facteurs courants des facteurs qui, hélas, peuvent pour ainsi dire entrer en ligne de compte à l'égard de n'importe quel programme et service. Il s'agit en général de facteurs dont les membres du conseil et les cadres municipaux ont conscience même sans recherche ni analyse poussée, pour la simple raison que la prestation des programmes ou services en question :

- entraîne toujours des dépassements budgétaires;
- fait l'objet d'un nombre particulièrement élevé de plaintes du public;
- présente des possibilités d'économies et d'autres améliorations importantes;
- connaît une hausse insoutenable de ses coûts à cause de ses besoins en ressources humaines, en énergie, en matières premières ou autres intrants;
- ne permet pas de satisfaire à la demande ou aux attentes accrues de la population en matière de variété, de qualité ou d'accessibilité (heures d'ouverture prolongées, par exemple);
- ne permet pas d'atteindre, et encore moins de dépasser, les normes de qualité ou d'uniformité;
- nécessite des changements importants pour satisfaire aux normes industrielles, professionnelles ou législatives;
- est soumise à des risques importants ou croissants (sur le plan des finances, de l'environnement, de l'économie ou de l'intérêt public);
- pourrait être assurée par un autre fournisseur qui a donné des

indications qu'il serait prêt et disposé à s'en charger;
- se caractérise par une performance toujours inférieure à celle observée dans d'autres municipalités similaires;
- vient de connaître ou doit connaître sous peu d'importants changements au niveau de son budget ou de sa dotation qui risquent de nuire à son efficacité;
- a de la difficulté à attirer ou à fidéliser du personnel;
- est inusitée pour la municipalité;
- engendre de moins en moins de recettes.

2.4.2 Facteurs stratégiques

Si la municipalité a adopté des plans stratégiques ou des plans d'activités qui dictent l'affectation de ses ressources, le conseil peut axer l'examen de la prestation des services sur les programmes et les services qui appuient ces plans. Pareillement, si la municipalité a adopté une politique favorisant les services de base en termes d'affectation de ses ressources, cette politique pourra guider les choix du conseil en ce qui concerne les programmes ou services dont la prestation devrait être examinée.

La prise en compte des facteurs stratégiques implique aussi celle de la science et des pratiques actuelles (et donc des progrès au niveau de la technologie de l'information, par exemple), ainsi que celle des tendances et des enjeux démographiques pertinents (tels que le taux de croissance de la municipalité).

2.4.3 Facteurs communautaires

Chaque municipalité assure la prestation de certains programmes et services que ses habitants considèrent essentiels à une vie ordonnée en société (p. ex., des services de police et de protection contre les incendies, des services de voirie, d'approvisionnement en eau et de gestion des eaux usées, ou encore des services d'aménagement du territoire). Une performance moins que satisfaisante dans un de ces domaines aurait des effets néfastes sur la crédibilité de la municipalité et donc sur la confiance dont elle jouit auprès du public.

S'il est vrai que n'importe quel programme ou service dont la performance laisse à désirer se prêterait à un examen, le conseil aurait certainement intérêt à examiner en priorité la prestation de ceux dont le public tolère le moins les manquements constatés. Le conseil ferait bien de consulter les habitants de la municipalité au sujet des domaines de prestation auxquels ils attachent manifestement le plus d'importance (voir à la section 2.5 les outils dont la municipalité peut se servir à cette fin).

Il faut par ailleurs bien distinguer entre les programmes ou services qui profitent au plus grand nombre d'habitants (tels que les parcs) et ceux qui ne profitent qu'à un certain segment de la population (tels qu'une patinoire). Le conseil aurait sans doute intérêt à adapter sa façon de procéder en fonction des problèmes qui se posent pour l'un ou l'autre type de programme ou de service.

Vous pourriez par exemple augmenter les recettes de la patinoire en y instaurant

des frais d'utilisation, une option qui n'est toutefois pas acceptable pour les parcs. (Il serait par ailleurs dans l'intérêt du conseil d'adopter des méthodes de consultation différentes pour chaque type de programme ou de service. Il existe souvent au sein d'une municipalité des groupements qui représentent les intérêts des utilisateurs d'installations telles que des patinoires. L'examen de la prestation de ce type de programme ou service devra prévoir la consultation de ces groupements et mettre en balance leurs observations avec celles, sans doute moins revendicatrices, mais tout aussi importantes, des autres personnes et groupes intéressés, de même qu'avec l'intérêt public en général, avant de prendre une décision concernant le programme ou le service en question.)

Manifestement, tout examen de la prestation des services devra aussi refléter les valeurs fondamentales qui caractérisent la municipalité.

2.5 Associer les habitants de la municipalité à l'examen

2.1 Établir une méthode d'examen
2.2 Intégrer la notion de responsabilité dans le processus d'examen
2.3 Développer ou acquérir la capacité d'entreprendre des examens
2.4 Décider du mode de sélection des services examinés
2.5 Associer les habitants de la municipalité à l'examen

Étant donné que la municipalité a principalement pour raison d'être de satisfaire les besoins de ses habitants, les aspects essentiels du processus d'examen de la prestation des services devront refléter les avis, les préférences et les attentes de ces derniers. Le conseil devra trouver un juste équilibre entre les positions des uns et des autres, vu que les revendications les plus véhémentes ne recueillent pas nécessairement l'appui de toute la population locale.

Claire et constructive, la contribution des habitants à l'examen des services :

- permet au conseil de savoir quels sont les programmes et les services dont les habitants estiment que la prestation est une question d'intérêt public (voir la section 2.4.2);
- peut confirmer l'intuition du conseil quant aux programmes et services dont la performance laisse à désirer (voir la section 2.4.3);

- aide le conseil à concentrer ses activités de mesure de la performance sur les programmes et services auxquels les habitants attachent de l'importance (voir la section 3.2);
- aide le conseil à établir des cibles en matière de prestation des services qui reflètent les attentes des habitants (voir la section 3.2);
- fait savoir ce que les habitants pensent de la prestation actuelle des programmes et des services (voir la section 4.1).

2.5.1 Mesure de l'importance que les habitants attachent au service

Au moment de solliciter l'avis des habitants de la municipalité dans le cadre d'un examen, le conseil aura intérêt à se renseigner sur l'importance qu'ils accordent à un programme ou à un service donné. Le conseil sera assuré d'en avoir le plus pour son argent s'il axe ses efforts sur les services auxquels la population locale est très attachée, mais qui ne satisfont pas à ses attentes. Il pourra aussi arriver que le conseil soit amené à constater que la prestation d'un service que la population locale juge moins important dépasse de loin ses attentes : pareille situation pourrait l'amener à examiner s'il n'y aurait pas lieu de réaffecter les ressources d'un service à l'autre, pour appuyer la prestation de celui qui est le plus populaire, mais le moins performant.

La participation des habitants au processus d'examen peut s'avérer une vaste source de suggestions quant à la manière d'améliorer la prestation d'un programme ou d'un service. Pareillement, le personnel directement impliqué dans cette prestation, familier avec ses moindres aspects, peut s'avérer être une fabuleuse mine d'idées à ce sujet.

Les habitants de la municipalité voudront pour leur part connaître la performance de la prestation des programmes et des services que celle ci leur destine. Or, l'article 300 de la *Loi de 2001 sur les municipalités* prévoit que les municipalités informent leurs habitants des améliorations qu'elles ont apportées à leurs programmes et services, de même que des obstacles auxquels elles se heurtent pour ce qui est de les améliorer davantage. (Pour de plus amples renseignements sur l'article 300, voir la section 1.4.)

2.5.2 Prise de renseignements auprès des habitants

Les municipalités ont accès à trois moyens très populaires pour savoir ce que leurs habitants pensent de leurs programmes et services, à savoir les plaintes, les enquêtes sur la satisfaction de la clientèle d'un programme ou d'un service, et enfin les sondages auprès de la population locale. (Pour en savoir plus, reportez vous à l'*annexe 5*.)

Effectuer des sondages est une science en soi, qui s'appuie sur des méthodes bien établies pour obtenir des résultats pertinents, utiles et fiables. Tout sondage se fait par exemple suivant des règles bien précises concernant l'échantillonnage, tant sur le plan de la sélection des personnes sondées que de la taille de l'échantillon retenu.

Si vous voulez vous assurer de disposer de suffisamment de renseignements pour

prendre des décisions valables, songez à sonder les habitants de votre municipalité au sujet de ce qui suit[4] :

- leurs attentes par rapport au service;
- leur expérience récente du service;
- l'importance que le service revêt à leurs yeux;
- leur degré de satisfaction avec le service;
- les améliorations au service qui leur semblent prioritaires.

La façon dont les habitants de la municipalité perçoivent les aspects suivants du service peuvent aussi servir à évaluer sa prestation :

- la sensibilité aux exigences des habitants;
- la fiabilité;
- la qualité de ses installations et leur accessibilité;
- les communications relatives au service;
- le coût du service.

2.5.3 Mesure du degré de satisfaction

La façon de mesurer le degré de satisfaction que suscite la prestation d'un programme ou service dépend des particularités du programme ou du service en question. Il n'y a par exemple guère d'intérêt à mesurer ce que les habitants pensent du coût d'un service donné, si ce service leur est fourni sans frais.

Les aspects de la prestation d'un programme ou service qui contribuent à la satisfaction de sa clientèle et que le conseil ferait bien de mesurer sont illustrés dans le tableau de la page suivante, par catégorie d'attributs.

N'oubliez pas que les données sur la performance sont surtout utiles lorsqu'elles peuvent servir à des comparaisons (par exemple, entre les services prévus et les services réellement fournis, au niveau de l'évolution des tendances ou encore par rapport à ce qui se fait dans d'autres municipalités) et lorsque la performance est exprimée en termes mesurables.

Une planification minutieuse s'impose en vue de retenir la méthode de sondage qui correspond le mieux aux besoins de votre municipalité, et celle ci devra inclure une analyse des coûts, des difficultés d'exécution, de la précision et de la fiabilité de chacune des méthodes envisageables. (Le conseil aurait peut être intérêt à faire un essai pilote de la méthode de sondage qu'il compte utiliser avant de la mettre pleinement à exécution, afin de repérer et d'éliminer ses éventuelles faiblesses.)

Si votre sondage doit entre autres mener à la collecte de renseignements personnels, vous devrez peut-être consulter une avocate ou un avocat au sujet de cette collecte et de l'utilisation subséquente de ces données.

Si vous espérez assurer la continuité de cette collecte de données d'une année sur l'autre, vous devrez vous renseigner auprès du conseil pour savoir s'il est prêt à y affecter des fonds dans les futurs budgets de la municipalité.

Attributs	Critères de satisfaction	
Sensibilité aux besoins	• Prestation en temps utile. • Nombre minimal d'intermédiaires par lesquels passer pour obtenir le service. • Faible temps d'attente. • Rapidité de la réaction aux préoccupations exprimées.	Personnel : • compréhensif; • courtois; • serviable; • habile et compétent; • toujours bien informé; • respectueux; • flexible; • juste; • respectueux de la vie privée d'autrui et du caractère confidentiel des renseignements personnels.
Fiabilité	• Prestation qu'il faut, quand il faut. • Prestation conforme aux promesses antérieures. • Prestation conforme aux politiques et normes applicables. • Taux d'erreurs minimal.	
Installations et accessibilité	• Emplacement pratique. • Bâtiments accessibles. • Bureaux et salles d'attentes confortables. • Stationnement suffisant. • Heures d'ouverture satisfaisantes. • Panneaux indicateurs clairs, bien conçus et bien placés. • Rendez-vous faciles à obtenir. • Communication aisée par téléphone. • Utilisation judicieuse de la technologie. • Multiplicité des modes d'accès.	
Communications	• Réponses rapides et complètes aux questions. • Renseignements faciles à obtenir. • Communications fournies en langage clair. • Renseignements ou conseils cohérents. • Prestation des services dans les deux langues officielles ou dans d'autres langues. • Renseignements faciles à comprendre. • Procédures faciles à comprendre.	
Coût	• Facturation simple, paiement aisé. • Coût raisonnable.	

Mise au point des résultats en matière de performance et des normes de service

Le présent chapitre vise à aider le conseil municipal à fixer les buts du programme ou du service dont la prestation fait l'objet d'un examen[5].

Une occasion d'innover

Si vous vous demandez « Pourquoi nous soucier des résultats voulus avant d'avoir examiné notre performance actuelle? », la réponse est simple : pour innover.

En définissant vos résultats avant d'évaluer votre performance, vous vous mettez en position de pouvoir créer quelque chose de nouveau et d'original, quelque chose de prometteur. Sinon, en inversant l'ordre des choses, votre action se limiterait à tenter de régler un problème. La résolution de problèmes a bien sûr son utilité, mais c'est l'innovation qui vous permettra de vraiment changer les choses.

À première vue, établir des buts qui sont hors de portée pour votre municipalité compte tenu de la performance actuelle peut sembler peu réaliste, et pourtant, c'est exactement ce qu'il faut pour favoriser l'innovation. Même si l'écart entre les résultats voulus et la performance actuelle peut créer des tensions, pensez-vous que réduire les résultats, autrement dit abandonner l'idée d'obtenir ce que vous voulez vraiment, serait la meilleure chose à faire? La solution serait peut être de revoir les délais dans lesquels vous voulez obtenir certains résultats, ou encore de reporter l'application des normes de service de deux ou trois ans, plutôt que d'en modifier la teneur.

*En fin de compte, plus vous énoncerez vos résultats voulus avec précision, plus vous susciterez d'innovation et d'appui. Décrire vos buts de façon simple et claire vous aidera à canaliser l'énergie de vos employés, de vos fournisseurs et des autres personnes et groupes intéressés qui contribueront ainsi à les atteindre*6.

Pour préciser vos buts, demandez vous : « Quel est le niveau de performance que nous souhaitons pour ce service? ». Il appartient au conseil d'établir le niveau de service approprié. Répondre à cette question vous oblige bien sûr à énoncer vos attentes en matière de performance en termes mesurables. Ce chapitre vous aidera à établir des mesures de la

performance, de même qu'à mettre au point des normes et des cibles en matière de service (autrement dit, le niveau de performance que vous recherchez).

Les réponses à ces questions cerneront :

- votre compréhension de la performance actuelle du programme ou du service (voir le chapitre 4);
- vos décisions quant à la façon de rehausser cette performance, soit en améliorant le mode de prestation actuel (voir le chapitre 5), soit en ayant recours à d'autres modes de prestation (voir le chapitre 6).

3.1. Mettre au point des mesures de la performance

3.1 Mettre au point des mesures de la performance

3.2 Établir des normes et des cibles en matière de service

La mise au point de mesures de la performance est un processus en trois étapes, à savoir définir l'objet du programme ou du service, déterminer les résultats qu'il est censé produire et choisir les mesures de la performance appropriées pour ces résultats.

Vous feriez peut-être bien de commencer par prendre connaissance des mesures utilisées pour l'application du Programme de mesure de la performance des services municipaux (PMPSM), afin de vous faire une idée du genre de mesures envisageables pour le programme ou service qui vous intéresse (voir l'*annexe 3*). Le PMPSM est un programme sans pareil qui suscite beaucoup d'intérêt ailleurs au Canada et même à l'étranger. Les municipalités sont encouragées à dépasser les exigences du PMPSM et à mettre au point des mesures de la performance spéciales qui reflètent leurs besoins locaux. Vous trouverez ci après des conseils sur la façon de procéder à cet égard.

3.1.1 Définition de l'objet du programme ou service

Vu que la performance est censée contribuer à l'obtention d'un résultat spécifique, il importe qu'avant de mesurer la performance d'un programme ou d'un service, l'objet de celui-ci soit bien clair. Vous devriez être en mesure d'énoncer cet objet de façon concise et facile à comprendre, même par les personnes qui ne sont pas familières avec les opérations de votre municipalité.

L'énoncé de l'objet d'un programme ou d'un service est en général rédigé par la haute direction. Il ne traite pas de la question de savoir quand ni comment l'objet sera accompli, mais esquisse plutôt ce que la municipalité cherche à accomplir à long terme. Il devrait essentiellement répondre aux questions suivantes :

- En **quoi** consiste le programme ou le service?
- **Qui** sont les personnes qui forment son groupe cible ou sa clientèle?
- **Pourquoi** le programme ou le service est-il nécessaire?

Attributs		Mesures de la performance
Intrants	⇨	Économie
Extrants	⇨	Efficience
Résultats	⇨	Efficacité

À titre d'exemple, pour ce qui est des services de loisirs, les réponses pourraient se résumer en cette phrase : « Offrir des possibilités de natation et d'autres sports aquatiques aux jeunes et aux personnes âgées, afin de promouvoir la santé de la collectivité ».

Rappelez vous qu'en bout de ligne, vos mesures de la performance devront être compatibles avec l'énoncé de l'objet du programme ou du service auquel elles se rapportent, et même appuyer sa réalisation, tout comme celle des buts stratégiques généraux de la municipalité.

3.1.2 Définition des résultats voulus

Tous les programmes ou services ont des intrants, des extrants et des résultats.

- Les **intrants** sont les ressources (qu'il s'agisse par exemple de dollars dépensés, de personnes employées ou de matériel utilisé) absorbées par un programme ou service pour produire ses extrants.
- Les **extrants** sont les produits et les services tangibles engendrés par un programme ou un service (p. ex., des tonnes de déchets ramassés ou un certain nombre d'incendies éteints).
- Les **résultats** sont les retombées des extrants d'un programme ou service sur les habitants (autrement dit, non pas ce que le programme ou service fait, mais ce qu'il rend possible). Pour cerner les résultats recherchés, il s'agit de répondre à la question : « Que voulons nous accomplir avec ce programme ou service? ».

Il peut être tentant de juger le succès d'un programme ou d'un service en tenant compte uniquement de ses intrants et extrants, et non de ses résultats. Ce faisant, vous pourriez penser qu'une amélioration à un service a porté fruit parce qu'elle réduit le temps de traitement des demandes, par exemple. Pourtant, si la rapidité du traitement des demandes n'entraîne pas un degré de satisfaction accru chez les habitants qui utilisent le service, cet extrant n'aura guère de valeur à leurs yeux.

Autrement dit, lors de l'application des principes de base de la gestion municipale, « faire les choses qu'il faut » (répondre aux besoins des habitants) est bien plus important que « faire les choses comme il faut ». Le service le mieux administré qui soit ne rendra pas la vie des habitants plus facile ou plus agréable, s'il ne répond pas à leurs besoins. (Voir le chapitre 2 pour des conseils sur la manière de recenser les besoins de la population locale.)

Voici une illustration simplifiée de la relation entre les attributs d'un programme ou d'un service et les mesures de la performance qui peuvent en être tirées :

- **Les mesures de l'économie** portent sur le coût d'acquisition des intrants d'un programme ou d'un service par rapport à une norme donnée, telle que le coût du marché.
- **Les mesures de l'efficience** portent sur la question de savoir si la municipalité obtient le plus d'extrants possible pour les intrants du programme ou du service (par exemple, en termes de nombre de jeunes qu'un programme d'emploi permet d'atteindre pour un coût donné).
- **Les mesures de l'efficacité** portent sur la question de savoir si les extrants produisent les résultats voulus (pour reprendre l'exemple ci dessus, le programme ou le service a-t-il pour résultat qu'un plus grand nombre de jeunes trouvent un emploi que ce n'aurait autrement été le cas?).

3.1.3 Choix des mesures de la performance appropriées

Après avoir établi l'objet du programme ou du service dont la prestation est examinée et déterminé quels résultats ce programme ou service est censé produire, vous pouvez passer à la mise au point des mesures de la performance : certaines seront parfaitement évidentes, tandis que d'autres seront plus difficiles à définir.

Vous devrez à tout prix élaborer une série de mesures, y compris des mesures subjectives, pour pouvoir capter les résultats essentiels. Si la municipalité fait par exemple affaires avec un fournisseur du secteur privé pour aménager des plates bandes dans un espace vert local, elle peut par exemple lui montrer une photo du genre de plantations qu'elle souhaite obtenir. L'évaluation du résultat produit par le fournisseur en question pourrait ensuite se baser sur la ressemblance des plates-bandes à la photo utilisée comme modèle, vu que le simple recours à des mesures de la performance qui jugent la réussite en termes de choses concrètes (le nombre de plantes plantées ou la fréquence de l'arrosage et du désherbage) risque de ne pas produire le genre d'espace vert souhaité par les habitants. Il va sans dire que savoir quelles sont les attentes des habitants de la municipalité est indispensable pour déterminer si vos mesures sont bien les bonnes.

Les données relatives à la performance peuvent provenir de sources variées, notamment de rapports d'inspection, de rapports d'avancement de travaux ou encore de dispositifs d'enregistrement. Bien qu'il soit possible d'exprimer les mesures en chiffres bruts, il est préférable d'utiliser des pourcentages ou des coefficients, parce qu'ils facilitent les comparaisons.

3.1.4 Caractéristiques de bonnes mesures de la performance

Lors de la mise au point de vos mesures de la performance, vous feriez sans doute bien de vous assurer qu'elles possèdent les caractéristiques suivantes, à savoir qu'elles doivent être :

- **Précises**. Les mesures sont précises et claires et portent sur des éléments

clefs de la prestation d'un programme ou d'un service, et non sur ses éléments accessoires ou superficiels.

- **Mesurables**. Bien qu'il soit plus facile de faire le suivi de la performance quantitative (efficience) que qualitative (efficacité), cette dernière représente souvent un meilleur moyen de mesurer jusqu'à quel point vos extrants produisent les résultats voulus. Trouver des façons plus significatives et exactes de mesurer des données qualitatives est souvent ce qui présente le plus de difficulté dans le processus de mesure de la performance.
- **Réalisables**. Les mesures sont ambitieuses, mais réalisables, et elles contribuent à l'amélioration continue.
- **Réalistes**. Les mesures sont pertinentes et se rapportent bien au programme ou au service examiné.
- **Régulières et opportunes**. Les mesures ont lieu assez souvent, à intervalles réguliers, pour permettre des actions correctives, en temps opportun.

Vous trouverez à l'*annexe 6* d'autres renseignements sur les difficultés liées à l'élaboration de mesures de la performance, de même que quelques stratégies qui pourront vous aider à les surmonter.

3.2 Établir des normes et des cibles en matière de service

3.1 Mettre au point des mesures de la performance
3.2 Établir des normes et des cibles en matière de service

Une fois que vous avez établi comment se feront vos mesures de la performance, vous devez choisir des normes et des niveaux de service appropriés, qui constitueront vos attentes en matière de résultats. Faute de telles normes et niveaux de service, il vous serait impossible de connaître les progrès réalisés dans le sens de l'obtention des résultats voulus au niveau de la prestation des programmes et des services.

Les normes de service sont des niveaux de performance quantifiables et préétablis servant de base à l'évaluation de la performance réelle. Comme elles doivent servir de point de départ à l'amélioration de la performance, elles peuvent être établies sur trois ou cinq ans. À titre d'exemple, la municipalité peut avoir adopté comme norme de service pour les services de déneigement que les routes principales soient complètement dégagées en l'espace de 24 heures après une chute de neige. (N'oubliez pas que malgré la latitude dont elles disposent souvent pour établir des normes de service, les municipalités sont, dans bien des domaines, soumises à des normes établies par voie législative.)

Les niveaux de service ciblés correspondent en général au but visé pour l'année en cours ou à tout autre but à court terme établi en rapport avec les normes de service.

Comparé à l'énoncé général de l'objet d'un programme ou d'un service qui esquisse ses objectifs en grandes lignes, les normes et les niveaux de service ciblés prennent la forme d'une série d'objectifs quantifiables, assortis de délais, qui aident les membres du conseil et du personnel municipal à se faire une idée de ce que les programmes et services sont censés accomplir. Tout comme les mesures de la performance, les niveaux de service ciblés doivent être clairs, quantifiables et exprimés en chiffres absolus, pourcentages ou coefficients.

Les normes et les cibles en matière de service devraient par ailleurs refléter de près les préférences et les attentes des habitants de la municipalité.

Les points de repère sur lesquels vous pourriez baser vos normes et vos cibles en matière de service sont notamment :

- la performance antérieure de la prestation du programme ou du service;
- la performance constatée dans d'autres municipalités;
- la comparaison de la performance par rapport à celle de groupes comparables, à des normes de service ou des normes industrielles et aux objectifs de la municipalité;
- les mandats politique, juridique et stratégique de la municipalité;
- les coûts et les contraintes financières.

Si vous désirez en savoir plus sur la performance constatée dans d'autres municipalités ontariennes au niveau de la prestation des services, renseignez vous sur l'initiative d'analyse comparative des services municipaux. Lancée conjointement par une vingtaine de municipalités de la province et connue en anglais sous le nom « Ontario Municipal CAO's Benchmarking Initiative (OMBI) », cette initiative a pour but de repérer les meilleures pratiques des municipalités ontariennes en termes d'efficience et de qualité de leurs services.

Par ailleurs, soucieux d'appuyer les municipalités dans leurs efforts d'amélioration de la prestation de leurs services, le ministère a créé une page Web qu'il a intitulée « Liens sur l'innovation dans la prestation des services ». Cette page donne accès à des liens vers d'autres sites créés par divers organismes gouvernementaux et professionnels qui présentent des méthodes, des théories et des pratiques novatrices de prestation des services municipaux.

Pour de plus amples renseignements sur cette page de liens et l'initiative précitée, de même que sur les organismes qui appuient l'excellence en matière de performance, reportez vous à l'*annexe 3*.

Analyse et évaluation de la performance actuelle

Une fois que vous avez choisi les programmes et services que vous voulez soumettre à un examen et que vous avez établi des normes s'y rapportant, autrement dit la performance que vous attendez de leur prestation, vous devrez vous assurer de bien comprendre votre performance actuelle et la situer par rapport à vos niveaux de service ciblés. Ce processus engendrera tout naturellement une tension[7] entre où vous vous situez et où vous désirez vous rendre en termes de performance.

Les outils présentés dans ce chapitre vous aideront à recueillir de l'information en quantité suffisante pour pouvoir ensuite la soumettre aux membres du conseil et leur demander de se prononcer sur la meilleure façon d'éliminer cette tension, soit en procédant à des améliorations internes (voir le chapitre 5), soit en étudiant d'autres modes de prestation des services envisageables (voir le chapitre 6). Vous feriez peut être bien de confier à un comité externe le soin d'évaluer en toute objectivité d'éventuels points de vue divergents susceptibles de se dégager suite à la diffusion générale de l'information.

Comprendre et évaluer votre performance actuelle, revoir vos objectifs et laisser aux changements entrepris le temps de faire effet, tout cela prend du temps et exige donc de la patience. Ce n'est pas le moment de songer à une solution instantanée.

Ce chapitre présente plusieurs outils d'analyse qui pourront vous aider à comprendre et à évaluer la performance actuelle d'un programme ou d'un service.

Ces outils peuvent aussi trouver leur application aux étapes ultérieures du processus d'examen. En particulier, comme vous le verrez au chapitre 5, vous pourrez vous en servir comme guide pour les améliorations internes ou encore, en suivant les indications données au chapitre 6, vous pourrez les utiliser pour comparer différents modes de prestation des services.

Vous vous demandez peut être si un seul de ces outils ne suffirait pas. Le fait est que chacun de ces outils permet de trouver la réponse à une question différente. Les questions qu'ils vous aideront à élucider sont les suivantes :

- Où se situe la performance actuelle par rapport aux objectifs?
- Les extrants du programme ou du service mènent-ils logiquement aux résultats que vous visez?
- Comment se fait la gestion de la demande pour le programme ou le service?
- Quels sont les pleins coûts et avantages du programme ou du service?

L'analyse de la performance résultant de votre mode de prestation actuel n'est peut être pas une chose facile, mais elle est indispensable si vous voulez atteindre les normes et niveaux de service que vous visez. Elle vous permettra de comparer votre performance réelle à vos nouveaux objectifs. Elle mettra en lumière certaines suppositions quant au fonctionnement présumé de vos programmes ou services qui pourront vous amener à repenser la façon d'obtenir les résultats voulus. Vous apprendrez comment vous gérez la demande pour vos programmes et services (ou si en fait vous la gérez ou non). Vous découvrirez la cause profonde de vos problèmes d'efficience, vous apprendrez quels sont les coûts réels de la prestation des services et vous comprendrez comment vous attaquer aux obstacles à l'amélioration des services.

- Quelle est l'efficacité du programme ou du service?

Vous feriez bien d'analyser la performance de tout programme ou service dans l'ordre des questions ci-dessus. Après tout, rien ne vaut de réfléchir à la façon d'améliorer l'efficience de vos extrants tant que vous ne savez pas 1) si les extrants mènent vraiment aux résultats voulus, 2) si tout a été mis en œuvre pour gérer au mieux la demande et 3) quels sont les pleins coûts du programme ou du service, de sorte à pouvoir calculer le ratio d'efficience.

4.1 Où se situe la performance actuelle par rapport aux objectifs?

4.1 Où se situe la performance actuelle par rapport aux objectifs?
4.2 Les extrants mènent-ils aux résultats voulus?
4.3 Comment se fait la gestion de la demande?
4.4 Quels sont les pleins coûts et avantages?
4.5 Quelle est l'efficience du service ou du programme?

Il existe différentes sources de données pouvant servir à évaluer la performance d'un programme ou d'un service, notamment :

- des rapports d'inspection;
- des évaluations fournies par des observateurs;
- des statistiques sur la demande (listes d'attente, par exemple);
- des statistiques sur l'utilisation;
- des systèmes et dispositifs d'enregistrement du temps;
- des cotes attribuées à l'issue de mises à l'essai.

Ceci étant dit, la source d'information la plus évidente, ce sont les habitants de la municipalité. La performance visée devrait surtout contribuer à engendrer des résultats auxquels vos habitants attachent de la valeur. (Le chapitre 2 évoque l'importance d'associer la population locale au processus d'examen et traite de différents moyens d'obtenir sa participation.)

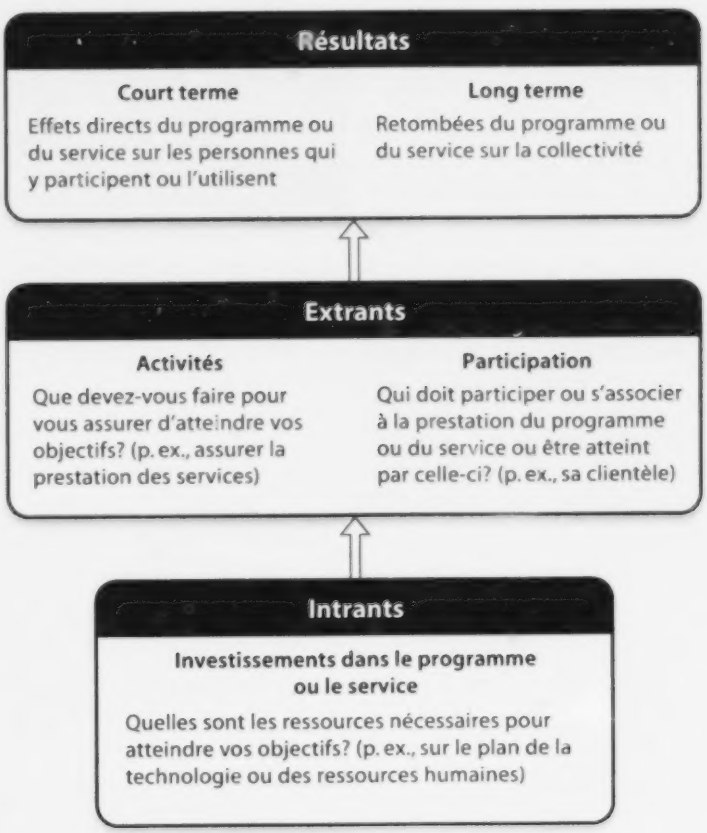
De plus en plus de municipalités se servent de sondages de l'opinion publique pour connaître le degré de satisfaction de leurs habitants par rapport à leurs programmes et services, souvent en se servant de l'outil de mesures communes (OMC) ou en s'inspirant de l'étude « Les citoyens d'abord » de l'Institut des services axés sur les citoyens (voir l'*annexe 5* pour de plus amples renseignements).

4.2 Les extrants mènent-ils aux résultats voulus?

4.1 Où se situe la performance actuelle par rapport aux objectifs?
4.2 Les extrants mènent-ils aux résultats voulus?
4.3 Comment se fait la gestion de la demande?
4.4 Quels sont les pleins coûts et avantages?
4.5 Quelle est l'efficience du service ou du programme?

Pour vous faire une idée exacte de la performance actuelle d'un programme ou service, vous devez bien saisir les relations de cause à effet entre les intrants, les extrants et les nouveaux résultats voulus qui forment le programme ou le service[8]. Les extrants existants sont-ils le meilleur moyen d'obtenir les résultats voulus[9]?

Une représentation graphique peut souvent aider à mieux comprendre ces relations. Pareille représentation du programme ou service (et de ses hypothèses de base) est parfois qualifiée de *modèle logique de programme*. Elle permet de visualiser les relations entre les intrants, les extrants et les résultats en les reliant par des flèches. Elle vous permet aussi de réfléchir à ce que le programme ou service est censé accomplir, aux mesures à prendre pour y parvenir et à vos suppositions quant à la façon dont les choses fonctionnent[10]. Une représentation claire et simple de ces relations facilite la réorientation et la rationalisation des processus et des activités en vue d'une amélioration de la prestation des services[11]. La direction des flèches vise à expliquer la logique ou l'enchaînement des différents éléments qui forment le programme ou le service, et ce comme suit :



À mesure que vous tracez les interconnections, réfléchissez aux risques (tels que la possibilité d'un ralentissement économique ou des problèmes de main d'œuvre) comme aux opportunités qui pourraient entraver ou au contraire renforcer votre capacité d'atteindre les résultats voulus[12].

4.3 Comment se fait la gestion de la demande?

4.1 Où se situe la performance actuelle par rapport aux objectifs?
4.2 Les extrants mènent-ils aux résultats voulus?
4.3 Comment se fait la gestion de la demande?
4.4 Quels sont les pleins coûts et avantages?
4.5 Quelle est l'efficience du service ou du programme?

Une fois que vous savez quels sont les extrants qui mènent aux résultats voulus (et ceux qui n'y mènent pas), réfléchissez à la façon de gérer la demande pour les extrants nécessaires. Vu qu'en ce qui concerne les services municipaux, la demande dépasse généralement l'offre et que les coûts d'exploitation et d'entretien des services ne cessent d'augmenter, la gestion de la demande représente un aspect important de l'examen de la prestation des services.

Une gestion de la demande réussie part du principe que le rôle primordial de la municipalité n'est pas d'augmenter sans arrêt la quantité et le niveau de ses services, mais d'arriver à une corrélation entre la demande et les ressources disponibles, afin d'en tirer le maximum d'avantages pour la collectivité et surtout de veiller à satisfaire ses besoins réels. À titre d'exemple, un plan de gestion de la demande en eau peut très bien prévoir une limitation de la consommation d'eau en période de sécheresse[13] ou en cas d'urgence, et ce grâce à l'éducation du public, à des programmes d'encouragement ou à des activités de mise à exécution d'éventuels règlements restrictifs. Une stratégie de gestion de la demande en matière de transport pourrait passer par la promotion du covoiturage, l'instauration d'heures variables d'utilisation de certaines voies de circulation ou encore un aménagement du territoire judicieux.

Il est fort possible que vous gériez déjà la demande, même sans vous en rendre compte. Limiter les heures de disponibilité d'un service, par exemple, ou établir son prix en fonction de l'utilisation qui en est faite[14], ou encore établir des critères d'admissibilité à un service, sont autant de formes de gestion de la demande. Votre examen de la prestation des services devra en tenir compte et évaluer leurs effets.

Les économistes ont recours à différentes techniques pour évaluer la demande dans les domaines de prestation de services dans lesquels celle ci est difficilement mesurable. Une technique très répandue, qui prévoit l'étude des « préférences exprimées », est essentiellement un sondage. Elle consiste à demander à un échantillon de personnes combien elles seraient par exemple prêtes à payer pour un résultat

donné, disons un environnement plus propre. Une autre technique s'appuie sur les « préférences manifestées » et se sert de l'observation des transactions et comportements récents pour évaluer l'importance que les gens attachent à certains résultats.

4.4 Quels sont les pleins coûts et avantages?

4.1 Où se situe la performance actuelle par rapport aux objectifs?
4.2 Les extrants mènent-ils aux résultats voulus?
4.3 Comment se fait la gestion de la demande?
4.4 Quels sont les pleins coûts et avantages?
4.5 Quelle est l'efficience du service ou du programme?

L'analyse coûts-avantages est un outil qui vous aidera à :

- établir les coûts et les avantages de votre mode de prestation;
- attribuer une valeur monétaire à ces coûts et avantages;
- ramener cette valeur à des dollars actuels (autrement dit, à actualiser les flux de trésorerie).

Contrairement aux analyses coûts-avantages effectuées par des entreprises privées, pouvant n'inclure que des coûts et avantages présentant un intérêt pour les seuls actionnaires, les analyses effectuées par les municipalités doivent tenir compte des éléments pertinents pour les principaux intéressés, mais aussi pour la collectivité dans son ensemble. Les analyses coûts-avantages municipales prennent en considération de l'information non financière sur la performance historique et future, de manière à ce que le rapport entre les intrants, les extrants et les résultats soit bien clair[15].

Les paragraphes ci après traitent des principaux aspects d'une analyse coûts-avantages.

4.4.1 Évaluation des coûts et des avantages tangibles

Les *coûts tangibles* d'un mode de prestation des services incluent :

- les coûts en capital (tels que les coûts associés à l'acquisition, à la construction ou à la location d'immobilisations);
- les coûts de fonctionnement (tels que les salaires, traitements et avantages, la formation, les fournitures et approvisionnements ou encore l'entretien des installations et des équipements);
- les coûts indirects (tels que les coûts relatifs aux ressources humaines, à la technologie de l'information ou à la gestion des documents).

La municipalité devrait avoir assez d'expérience en matière de planification financière pour être capable d'évaluer les retombées à long terme du mode de prestation des services actuel, en tenant compte de l'ensemble des types de coûts susmentionnés.

Les *coûts indirects*, vu qu'ils sont moins apparents que d'autres, sont souvent oubliés. À ce stade, votre examen de la

prestation des services risque de ne plus avancer, faute d'information valable ou en raison d'un désaccord sur la façon de répartir ces coûts.

Compte tenu des économies d'échelle réalisables dans le secteur public, les coûts indirects, notamment ceux liés à l'administration, à la paye et aux services juridiques, de même que la dépréciation et les frais d'intérêts, sont répartis entre quantité de services municipaux. Vous devez inclure ces coûts dans votre analyse coûts-avantages en vue de comparer la façon dont la municipalité assure la prestation d'un service et la façon dont sa prestation par un fournisseur du secteur privé ou du secteur à but non lucratif serait chiffrée. Ceci vous aidera par la suite à déterminer la compétitivité de la prestation directe par rapport à d'autres solutions.

Il ne faut par ailleurs pas sous-estimer le coût associé à la coordination de la prestation d'un service. Les activités de planification, de supervision, d'établissement de rapports et de règlement de problèmes que nécessitent la plupart des programmes et services municipaux, quel que soit leur mode de prestation, sont parfois considérables.

Depuis 2002, les instructions relatives à l'établissement du rapport d'information financière exigent de toutes les municipalités de 100 000 habitants ou plus qu'elles fassent tout leur possible pour répartir leurs dépenses de soutien à leurs programmes suivant la méthode mise au point dans le cadre de l'initiative d'analyse comparative des services municipaux. Le montant à répartir représente la somme totale des salaires, traitements et avantages sociaux des employés, les fournitures, les services obtenus à contrat, les loyers, les charges financières et les ajustements entre fonctions. Les plus petites municipalités sont censées affecter leurs dépenses de soutien à leurs programmes à d'autres fonctions, d'après ce que leurs dépenses pour un service représentent comme pourcentage de leurs dépenses totales[16].

Exprimez les *avantages tangibles* de votre mode de prestation actuel en termes de ce qui importe aux habitants de votre municipalité. Ensuite, comparez ces avantages aux résultats que vous avez repérés comme étant importants lors de l'établissement de vos objectifs, de même qu'aux valeurs fondamentales qui caractérisent votre collectivité.

À titre d'exemple, il existe des collectivités où l'emploi dans l'administration municipale est considéré un bienfait collectif. Si tel est le cas dans votre municipalité, vous devrez déterminer quels sont véritablement les avantages et les coûts de ce bienfait, y compris les coûts économiques (p. ex., obstacle à la venue d'autres fournisseurs sur le marché, pression à la hausse sur les prix ou, dans certaines circonstances, report de l'instauration d'une technologie qui engendrerait des économies de main d'œuvre) et les coûts financiers (autrement dit, les coûts directs pour la municipalité et ses habitants).

4.4.2 Évaluation des coûts et des avantages intangibles

Les *coûts intangibles* peuvent inclure[17]:

- les retombées du fait que la prestation d'un programme ou service ne se fasse pas suivant les normes de pratique optimales;
- une responsabilité réduite au niveau de la prise de décisions et des activités liées au programme ou au service;
- une baisse de la productivité.

Essayez d'attribuer une valeur monétaire aux coûts et avantages intangibles associés aux programmes et services. Évidemment, il ne sera pas toujours facile d'établir cette valeur de façon précise, d'autant plus qu'il est fort possible que bon nombre d'habitants de la municipalité attachent une grande valeur à des programmes ou services, tels qu'une bibliothèque ou une piscine municipale, sans jamais y participer ou les utiliser personnellement.

Étant donné que toute l'information requise pour procéder à une analyse coûts avantages risque de ne pas être aisément accessible, l'emploi d'hypothèses s'impose pour arriver à des estimations. Il serait préférable que votre analyse coûts-avantages fasse état de ces hypothèses et de leur fondement, précisant par exemple que les estimations sont basées sur des discussions officieuses avec des fournisseurs, sur ce qui se fait dans d'autres municipalités ou ailleurs, sur des offres de services non sollicitées ou sur des valeurs repères dans l'industrie.

Les économistes se servent des mêmes outils pour mesurer les coûts et avantages intangibles (tels que l'étude des préférences exprimées et des préférences manifestées) et la demande du public pour un programme ou service (voir la section 4.3).

Les *avantages intangibles* peuvent inclure :

- un meilleur moral du personnel;
- une meilleure image pour l'administration municipale;
- une meilleure prise de décisions.

Une fois que vous avez établi les avantages d'un programme ou service, comparez-les aux résultats que vous vous êtes fixés comme objectifs un peu plus tôt (voir le chapitre 3) : les conclusions tirées de cette comparaison dicteront vos décisions ultérieures.

4.4.3 Évaluation des risques

La prestation des programmes et services de votre municipalité est vulnérable à divers risques, notamment :

- risques de conflit d'intérêts;
- risques d'interruption de service;
- risques liés à la gestion et à la responsabilisation;
- risques de contentieux;
- risques techniques;
- risques commerciaux;
- risques d'entrave à l'intérêt public;
- risques d'ordre financier.

Les risques touchant la santé et la sécurité du personnel employé pour la prestation d'un programme ou d'un service et d'autres personnes ou groupes intéressés par celle-ci sont de prime importance et sont régis par

différentes lois, peut importe qui assure cette prestation.

Les risques représentent essentiellement des coûts conditionnels (en ce sens que ces coûts risquent d'être encourus ou non, en fonction d'événements à venir). Si ces risques devaient se matérialiser, la prestation du programme ou du service serait bien entendu compromise.

Un aspect important du recensement et du chiffrage des coûts et des avantages d'un programme ou d'un service consiste à repérer les risques qui menacent la mise en œuvre réussie du mode de prestation que vous avez retenu et à leur attribuer une valeur monétaire. Vu la complexité de l'évaluation des risques, vous avez tout intérêt à consulter des professionnels et des juristes à cet égard.

L'évaluation des risques implique l'évaluation de la probabilité qu'un risque particulier se concrétise et l'application de cette probabilité aux retombées financières vraisemblables de pareille concrétisation du risque (basées sur des données historiques ou des prévisions). Prenons l'exemple d'une municipalité qui a l'intention de construire des installations sur une période de deux ans et qui compte sur l'inauguration des installations en question la troisième année. Supposons que la probabilité que se concrétise le risque associé à cette construction (à savoir des coûts de construction plus élevés que prévu en raison de retards divers, d'une grève ou de la livraison des mauvais matériaux) soit de cinq pour cent, et que les retombées financières d'une telle concrétisation du risque ajouteraient 200 000 $ aux coûts de la construction la première et la deuxième année. Le coût estimatif du risque lié à la construction est donc de 10 000 $ (5 pour 100 x 200 000 $) durant la première et la deuxième année. Appliquez le même principe aux autres risques recensés et ajoutez leurs coûts au coût total du mode de prestation[18].

Bien entendu, durant toute analyse coûts-avantages, il importe de repérer les risques éventuels et de prendre des mesures pour éviter que ces risques ne se concrétisent.

Les efforts que vous déploierez pour quantifier les risques seront sans doute proportionnels à l'importance, à la complexité et à la portée du programme ou du service. Il est fort possible qu'en ce qui concerne les programmes ou les services de moindre envergure, vous décidiez de ne pas quantifier certains risques, mais de simplement les évaluer sur le plan qualitatif, afin d'établir jusqu'à quel point vous pouvez les tolérer. Inversement, plus un programme ou un service est important et étendu, plus il faudra que vous saisissiez les retombées financières des risques s'y rapportant[19].

Deux des risques les plus pertinents (et les plus répandus) sont les risques financiers et les risques d'entrave à l'intérêt public. Pour voir une comparaison entre ces risques tels qu'ils affectent les différents modes de prestation abordés dans le présent guide, reportez vous à l'*annexe 7*.

4.4.4 Actualisation des coûts, des avantages et des risques

Les coûts et les avantages liés au mode de prestation des services que vous aurez retenu se présentent ou se produisent à

différents moments. Lors de l'examen du fonctionnement d'un programme ou d'un service sur plusieurs années, l'analyse coûts-avantages actualise les coûts et les avantages futurs, ramenant leur valeur à des montants moindres en dollars d'aujourd'hui, afin de permettre leur comparaison.

L'actualisation est une méthode mise au point par des économistes, afin de pouvoir évaluer les investissements qui engendrent des flux de recettes et de coûts à venir. L'actualisation prend pour point de départ que 100 $, par exemple, reçus aujourd'hui, valent plus que 100 $ à recevoir demain, même en l'absence d'inflation. Pour commencer, si vous aviez l'argent tout de suite, vous pourriez le mettre à la banque et le faire fructifier. Supposons que l'argent placé sur votre compte en banque rapporte trois pour cent d'intérêts : dans ce cas, si les 100 $ vous étaient versés aujourd'hui plutôt que dans un an, vous gagneriez 3 $ en intérêts, ce qui signifie que vous auriez 103 $ l'année prochaine. Pareillement, pour disposer de 100 $ l'année prochaine, il vous suffirait de déposer 97 $ aujourd'hui. Donc, en se basant sur un taux d'actualisation de trois pour cent, un économiste dirait que 100 $ à recevoir l'année prochaine ont une valeur actualisée (une valeur en dollars d'aujourd'hui) de 97 $.

Le tableau de la page 44 illustre le calcul de la valeur actualisée des coûts associés à la prestation d'un service sur une période de cinq ans, en appliquant un taux d'actualisation de six pour cent[20]. Vous pouvez voir qu'il reprend toute la gamme des coûts abordés ci-dessus. Comme c'est le cas pour la plupart des programmes et services, les coûts incluent à la fois des coûts en capital et des coûts de fonctionnement.

Vous avez maintenant toute l'information qu'il vous faut pour comparer les coûts et les avantages de vos programmes et services. Cette explication de l'analyse coûts-avantages vous sera plus utile encore à travers les prochaines étapes, lorsque vous voudrez comparer les coûts associés à différents modes de prestation des services.

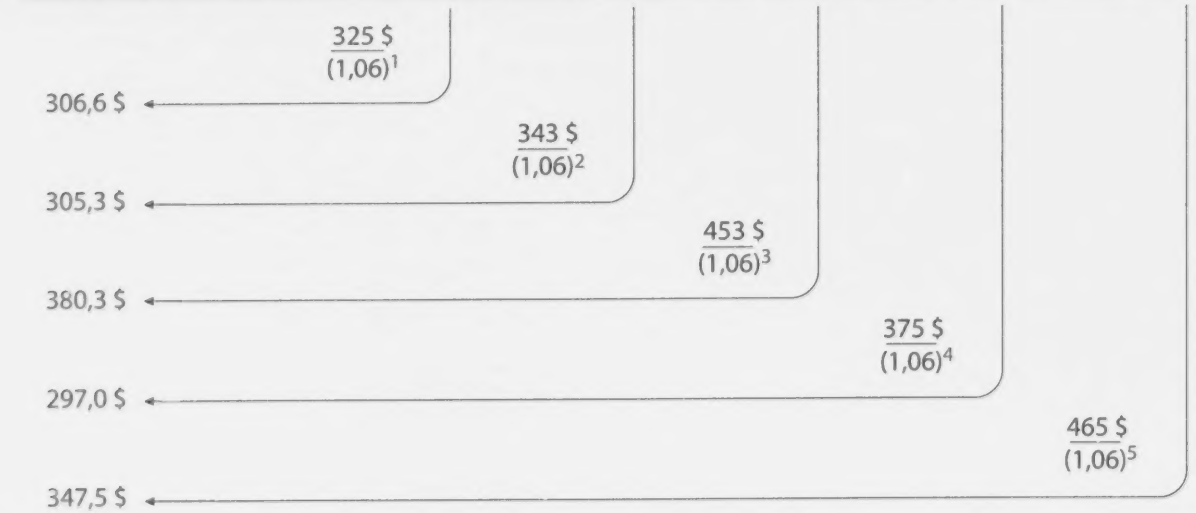
4.4.5 Délimitation des retombées de l'analyse coûts-avantages sur le budget municipal

L'analyse coûts-avantages ne représente qu'une partie de l'évaluation d'un programme ou d'un service. La prochaine étape consiste à traduire les conclusions tirées de cette analyse en retombées sur les taux d'imposition de la municipalité, sur ses réserves et sur son endettement.

N'oubliez par ailleurs pas que même les programmes ou services dont les avantages dépassent les coûts doivent rester durables et abordables à long terme.

Exemple de calcul de la valeur actualisée nette

Élément (en milliers de dollars)	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5
Coûts en capital totaux	50 $	50 $	100 $	20 $	50 $
Coûts de fonctionnement totaux	200 $	220 $	250 $	260 $	300 $
Coûts indirects totaux	50 $	50 $	80 $	80 $	100 $
Coûts totaux liés aux risques	15 $	15 $	17 $	5 $	5 $
Autres coûts	10 $	8 $	6 $	10 $	10 $
Total des coûts	325 $	343 $	453 $	375 $	465 $



1636,70 $ (coûts totaux)

4.5 Quelle est l'efficience du service ou du programme?

4.1 Où se situe la performance actuelle par rapport aux objectifs?
4.2 Les extrants mènent-ils aux résultats voulus?
4.3 Comment se fait la gestion de la demande?
4.4 Quels sont les pleins coûts et avantages?
4.5 Quelle est l'efficience du service ou du programme?

Une fois que vous avez les bons extrants pour obtenir vos nouveaux résultats voulus, que vous avez déterminé comment vous allez gérer la demande pour ces extrants et que vous comprenez bien les coûts et les avantages relatifs de l'actuel mode de prestation de votre programme ou service, il est temps de songer à l'évaluation de l'efficience de ces extrants. Rappelez-vous que vos extrants, quelle que puisse être leur efficience, doivent aussi être à la fois abordables et durables.

Votre analyse coûts-avantages vous a permis d'établir le rapport entre vos intrants (coûts) et vos résultats (avantages), et c'est pourquoi elle est parfois qualifiée *d'examen du rapport coût-efficacité*. Établir le rapport entre vos intrants et vos extrants revient à faire une étude de l'efficience.

(Vous disposez maintenant de l'information nécessaire pour *mesurer* le rapport coût-efficacité et l'efficience de la prestation de votre programme ou service; le chapitre 5 vous fournira l'information nécessaire pour savoir comment les *améliorer*).

Le chapitre 5 vous aidera à comprendre l'écart entre votre mode de prestation actuel et les objectifs que vous vous êtes fixés (et que vous pouvez toujours modifier durant le processus d'examen). La tension qu'engendre cet écart pourra s'avérer une force motrice d'innovation en matière de prestation de services.

La prochaine étape représente une bifurcation dans le cheminement du processus d'examen. Le conseil municipal devra décider comment procéder pour améliorer la performance, soit par l'examen des possibilités d'améliorations internes (chapitre 5), soit par l'étude d'autres modes de prestation des services envisageables (chapitre 6). Sa décision sera basée sur les circonstances particulières auxquelles la municipalité doit faire face et s'appuiera sur des considérations stratégiques, communautaires et financières.

Examen des possibilités d'améliorations internes

Les chapitres précédents vous ont expliqué la façon d'établir les résultats voulus en matière de performance, les normes de service et les niveaux de service ciblés, de même que la façon d'évaluer la performance actuelle d'un programme ou service dont la prestation fait l'objet d'un examen.

Dans ce chapitre, nous portons votre attention sur l'obtention des résultats voulus en apportant des améliorations à votre mode de prestation des services actuel. Pour les besoins du présent chapitre, nous partons du principe que votre mode de prestation actuel est la prestation directe (ce qui est généralement le cas). Ceci étant dit, plusieurs des principes abordés dans ce chapitre peuvent aussi s'appliquer à tout un éventail d'autres modes de prestation des services.

Certaines possibilités d'améliorations internes seront évidentes à la lumière des résultats des quatre types d'analyses décrits au chapitre précédent. Vous feriez peut être bien de schématiser les mesures qu'il vous faut prendre pour réaliser les améliorations en question. Tracez une boîte en haut d'une page et inscrivez-y les résultats que vous voulez obtenir (voir le chapitre 3). Ensuite, tracez une boîte en bas de la même page et inscrivez-y la performance actuelle de la municipalité par rapport aux résultats voulus. Servez-vous du milieu de la page pour énoncer les mesures requises, étape par étape, pour passer de la situation actuelle à l'état final[21].

Les mesures que vous pourriez avoir à prendre peuvent inclure :

- trouver d'autres moyens d'obtenir les résultats voulus (abandonner ou modifier les extrants qui ne mènent pas aux nouveaux résultats ou créer de nouveaux extrants);
- mieux gérer la demande pour le programme ou le service;
- faire suite aux conclusions de votre analyse coûts-avantages et de votre étude de l'efficience d'un programme ou service, soit en concevant des façons plus économiques de produire les extrants requis, soit en cherchant à multiplier les extrants et les avantages d'intrants existants ou réduits.

Le présent chapitre porte principalement sur la suite à donner aux conclusions des analyses coûts-avantages et des études de l'efficience. Nous examinerons ces conclusions d'un peu plus près, afin que vous puissiez y repérer des possibilités

Parallèlement à l'examen des possibilités d'améliorations internes dont il est question ici, vous feriez bien de réfléchir aux divers éléments de la gestion des municipalités qui peuvent jouer sur l'efficience et l'efficacité de la prestation de leurs services. Comme nous l'avons noté à la section 1.2, il peut s'agir là, entre autres, de leur structure organisationnelle, des rôles et responsabilités des membres de leur personnel, des mécanismes par lesquels elles encouragent une performance accrue, de la façon dont elles favorisent les échanges d'information et de connaissances, de la manière dont elles répartissent leurs ressources ou encore de la façon dont elles prennent et mettent en œuvre leurs décisions relatives à leur dotation en personnel, leurs stratégies ou leurs opérations.

d'améliorations. Nous nous pencherons aussi sur une partie des coûts associés aux améliorations.

Mais tout d'abord, trois questions.

Tous les extrants sont-ils bien nécessaires?

Reportez-vous aux conclusions de l'examen de votre modèle logique de programme (dont il était question à la section 4.2) pour repérer les *extrants* qui ne contribuent pas, ou guère, à vos *résultats* voulus. Par ailleurs, cernez les obstacles éventuels à l'obtention de ces résultats (tels que la possibilité d'un ralentissement économique). Ceci pourra vous amener à devoir engendrer des extrants additionnels ou différents.

Les municipalités ne disposent toutes que de ressources limitées. Le fait de consacrer une partie de ces ressources aux extrants inutiles d'un service risque de se traduire par l'incapacité de consacrer des ressources suffisantes aux extrants essentiels d'un autre service. Préparez vous à enquêter sur la manière dont d'autres municipalités obtiennent les résultats que vous voulez obtenir. Vous devrez peut être réexaminer le rôle que la municipalité joue dans la prestation du service et lui attribuer un nouveau rôle, par exemple celui de bailleur de fonds, de conseiller, de facilitateur, de gérant ou d'agent de réglementation (voir l'*annexe 4* pour de plus amples renseignements).

Comment gérez-vous la demande pour le programme ou service?

Reportez-vous aux conclusions de votre examen de la façon dont vous gérez la demande pour votre programme ou service. Quelles sont à cet égard les mesures qui s'avèrent efficaces et celles qui ne servent à rien? Renseignez vous sur ce que d'autres municipalités font en matière de gestion de la demande.

Le tableau ci-contre présente quelques mesures de gestion de la demande[22].

Selon la nature du programme ou du service dont vous examinez la prestation, vous feriez peut être bien d'explorer le recours à plusieurs de ces mesures. Toutefois, des facteurs concurrents, tels que le mandat juridique de la municipalité, les forces du marché ou les contraintes budgétaires, risquent d'affecter votre capacité d'agir sur la demande. Si votre municipalité a adopté une position de principe favorisant l'accès universel aux installations publiques, vous ne pourrez par exemple guère imposer des frais élevés aux utilisateurs de la piscine municipale pour freiner l'affluence des baigneurs.

L'attitude des habitants de la municipalité par rapport aux initiatives de gestion de la demande variera en fonction de facteurs tels que :

- la disponibilité de programmes et de services de rechange;
- le coût qu'il leur faudrait absorber s'ils changeaient leurs habitudes d'utilisation d'un programme ou d'un service;

L'éducation du public

Tentative d'influer sur la demande en sensibilisant les habitants aux coûts et aux avantages financiers, sociaux et environnementaux de leurs actions.

La fixation des prix

Tentative d'influer sur la demande en modifiant le prix exigé pour un programme ou un service.

L'innovation technologique

Recherche à la fois de façons moins avides de ressources de satisfaire la demande et de solutions de rechange aux réponses habituelles à la demande.

Les pratiques de gestion

Modification des pratiques en matière de gestion et d'administration pour changer comment et à qui les programmes et services sont fournis et quelles ressources sont mises à contribution pour satisfaire la demande.

Les modifications réglementaires et opérationnelles

Interdictions ou restrictions imposées par voie législative pour modifier la demande.

- les éléments pouvant les inciter à changer leurs habitudes;
- la probabilité qu'une modification de la demande améliorera la qualité de vie des générations à venir;
- la mesure dans laquelle ils utilisent le programme ou le service ou comptent sur son existence;
- leur capacité à modifier leurs habitudes.

Que vous ont appris vos analyses coûts-avantages et vos études de l'efficience?

Vos analyses coûts-avantages et vos études de l'efficience de vos programmes et services auront peut-être mis en lumière une série de mesures que vous pourriez envisager de prendre pour améliorer la performance de vos modes de prestation actuels.

Ne faites pas l'erreur, hélas trop fréquente, d'oublier que le personnel de la municipalité constitue une formidable mine de renseignements essentiels à la mise en œuvre d'améliorations internes. Vos éboueuses et éboueurs, par exemple, sont sans doute mieux placés que quiconque pour suggérer des façons d'améliorer la collecte des ordures ménagères. Vous n'avez que l'embarras du choix quant aux moyens d'encourager le personnel à vous faire part de ses idées, notamment en l'invitant à laisser des messages dans une boîte vocale, à envoyer des courriels confidentiels ou encore à remplir des formulaires sur le Web. Quels que soient les moyens que vous décidez d'employer,

prenez garde à respecter vos obligations concernant l'accès à l'information et la protection de la vie privée.

Maintenant, voici cinq suggestions à prendre en considération concernant la façon d'*améliorer* le rapport coût-efficacité et l'efficience de la prestation de vos programmes et services.

5.1 Multiplier les avantage

5.1 Multiplier les avantages
5.2 Multiplier les extrants
5.3 Réduire les intrants
5.4 Réduire le coût des intrants
5.5 Tenir compte des coûts du changement

Pour multiplier les avantages de votre mode de prestation des services, examinez de près vos résultats voulus, et en particulier ce à quoi les habitants de votre municipalité attachent le plus de valeur.

Si par exemple la capacité d'un service à répondre rapidement aux besoins de la population locale est ce qui importe le plus, et si sa clientèle base son opinion de cette réactivité sur le nombre de personnes avec qui elle doit entrer en contact avant de pouvoir obtenir le service en question, songez à mettre en place un service à « comptoir unique » (réel ou virtuel) doté d'employées et d'employés parfaitement au courant des opérations de la municipalité et de la répartition des responsabilités au sein de l'administration municipale.

L'analyse coûts-avantages d'un programme ou service aura aussi fait ressortir une série d'autres retombées positives, aussi bien tangibles qu'intangibles (voir le chapitre 4). Lesquelles sont essentielles?

Reportez-vous à votre modèle logique de programme pour comprendre quels extrants mènent aux avantages dont vous avez établi qu'ils sont essentiels. La section ci après vous aidera à multiplier ces extrants.

5.2 Multiplier les extrants

5.1 Multiplier les avantages
5.2 Multiplier les extrants
5.3 Réduire les intrants
5.4 Réduire le coût des intrants
5.5 Tenir compte des coûts du changement

Réfléchissez aux stratégies qui pourront vous permettre de multiplier les extrants de vos programmes et services, et notamment d'*optimiser l'utilisation de vos actifs*, et donc de tirer le meilleur parti des actifs et des installations de la municipalité en les utilisant à des fins variées (c.-à-d., en les exploitant au maximum).

Un centre de loisirs pourrait par exemple servir à accueillir des réunions d'affaires ou des congrès aux heures où il serait autrement vacant[23]. La capacité de tirer davantage d'extrants des actifs de la municipalité (et donc de générer des recettes additionnelles) constitue souvent une incitation pour le secteur privé de s'associer à la prestation des services.

5.3 Réduire les intrants

5.1 Multiplier les avantages
5.2 Multiplier les extrants
5.3 Réduire les intrants
5.4 Réduire le coût des intrants
5.5 Tenir compte des coûts du changement

Demandez-vous : « Chacun des intrants est il en toute logique requis pour produire les extrants? ». Une fois que vous saisirez bien les interrelations entre les diverses composantes de votre mode de prestation des services (ce à quoi le modèle logique de programme pourra vous aider), vous serez mieux à même de voir si vos extrants sont tributaires des intrants qui les alimentent.

Voici quelques stratégies que vous pourriez employer pour réduire les intrants.

5.3.1 Élimination des formalités administratives

Certaines activités alourdissent le processus de prestation d'un programme ou service d'exigences, de restrictions ou de coûts de mise en œuvre, d'administration et d'application inutiles, fragmentaires ou injustifiés. Pour savoir quelles formalités éliminer, demandez-vous *pourquoi* une certaine étape d'un processus est requise, *qui* bénéficie des extrants de cette étape et *comment* les résultats qu'ils produisent contribuent à satisfaire les besoins des habitants.

5.3.2 Suppression des redondances

Les redondances peuvent nuire à l'efficience. La saisie des mêmes données, sous des formats différents, par plusieurs membres du personnel constitue un exemple de redondance qu'il y aurait lieu d'éliminer.

5.3.3 Analyse de la valeur des activités

Analysez chaque activité faisant partie du processus de prestation d'un programme ou d'un service pour déterminer ce qu'elle contribue à la satisfaction des exigences de la clientèle du programme ou service en question. Demandez vous ceci : « Les habitants de la municipalité seraient-ils prêts à payer pour la prestation de ce programme ou service? ». Si la réponse est non, l'activité en question n'engendre sans doute aucune valeur ajoutée. Il se peut aussi que certaines activités qui n'engendrent pas directement de valeur ajoutée pour les habitants soient néanmoins nécessaires à l'administration du programme ou service. Ce qui importe, c'est de déterminer comment entreprendre ces activités de la façon la plus efficiente et la plus efficace possible[24].

5.3.4 Utilisation optimale de la technologie

Nombreuses sont les municipalités qui donnent l'exemple en ayant recours à l'innovation technologique[25] pour réduire les coûts ou augmenter l'efficacité des intrants de leurs services, réduisant ainsi le nombre d'intrants que ceux-ci nécessitent. Il existe par exemple des municipalités qui répandent moins de sel sur les routes verglacées l'hiver pour les rendre praticables, parce qu'elles utilisent des camions polyvalents capables de diluer le sel avant de l'épandre.

5.3.5 Réalisation d'économies grâce à la mise en commun des services

Examinez les avantages qu'il pourrait y avoir à combiner certaines fonctions à l'échelle de plusieurs services, par exemple celles qui sont exécutées en coulisse (telles que les services juridiques ou financiers, les ressources humaines ou les services liés à la technologie de l'information) pour presque toutes les opérations municipales. Étudiez aussi la possibilité d'installer certains services dans des locaux partagés avec des services des gouvernements provincial ou fédéral. Ceci aurait comme avantage secondaire de rehausser le service à la clientèle, tel qu'évoqué au chapitre 2.

N'oubliez pas que chaque programme et service municipal est complexe et qu'au moment d'entreprendre un examen s'y rapportant, il importe de parfaitement en comprendre la logistique pour pouvoir reconnaître les possibilités d'amélioration. Il peut par exemple s'avérer difficile d'obtenir l'information requise pour savoir où envoyer les camions de déneigement et de sablage lors d'une tempête de neige. Une façon de faire face à cette difficulté pourrait être de former vos conductrices et conducteurs de transports en commun à signaler au service de la voirie qu'une intervention s'impose en fonction de l'état des routes[26].

5.4 Réduire le coût des intrants

5.1 Multiplier les avantages
5.2 Multiplier les extrants
5.3 Réduire les intrants
5.4 Réduire le coût des intrants
5.5 Tenir compte des coûts du changement

Le mot économie a trait au coût relatif des intrants d'un programme ou d'un service, comparé à une norme donnée, telle que le coût du marché. Il existe quantité de méthodes de gestion de la performance éprouvées qui peuvent vous aider à améliorer l'économie des intrants de vos programmes et services. Les paragraphes ci après en abordent quelques unes.

5.4.1 Réduction du potentiel d'erreurs

Vous trouverez des renseignements utiles sur les façons de réduire le potentiel d'erreurs dans le processus de prestation des services sur le site Web de l'Institut national de la qualité, au www.nqi.ca.

5.4.2 Uniformisation

Choisissez une façon, et une seule, de faire une activité et demandez aux membres du personnel municipal d'utiliser cette méthode et aucune autre. En ce qui concerne les processus et les activités à peu près identiques, instaurez également le recours à une méthode uniforme susceptible de contribuer à une efficience et à une responsabilité accrues. N'uniformisez toutefois pas la marche à

suivre à toutes les étapes du processus de prestation, étant donné que certaines activités requièrent des applications particulières ou présentent des difficultés qui appellent des solutions spécifiques.

5.4.3 Simplification

Une autre option est de simplifier le processus de prestation. Il est fort possible que des activités similaires se produisent à différentes étapes du processus. Simplifier le processus consiste à voir s'il n'y aurait pas avantage à fusionner et consolider ces activités.

5.4.4 Mise en concurrence des fournisseurs potentiels

La mise en concurrence des fournisseurs potentiels par l'intermédiaire d'appels d'offres ou d'autres demandes de prix pour vous procurer les intrants nécessaires à vos programmes et services vous garantira d'obtenir ceux-ci au meilleur prix. (Pour de plus amples renseignements sur l'approvisionnement, voir le chapitre 7.)

5.4.5 Achats en gros

Vu que votre municipalité fait sans doute quantité d'achats en gros, vous pourrez peut être obtenir des remises de vos fournisseurs. La municipalité aurait peut être aussi intérêt à renforcer son pouvoir d'achat en se joignant à un consortium avec d'autres municipalités.

5.4.6 Livraison juste à temps

Plus longtemps vous disposez de vos intrants avant d'en avoir besoin pour un programme ou un service, plus vous verrez augmenter :

- **Vos coûts d'option**. Étant donné qu'un dollar vaut plus aujourd'hui que demain, et vu que la plupart des intrants des programmes et services municipaux sont des éléments d'actif qui ne gagnent pas en valeur, l'argent qu'une municipalité consacre à l'achat d'intrants qui ne sont pas immédiatement utilisés est de l'argent qu'elle aurait pu utiliser ou investir à meilleur profit. Immobiliser des capitaux dans des intrants improductifs constitue du gaspillage.
- **Vos coûts d'entreposage**. Les intrants tangibles destinés à une utilisation ultérieure doivent être rangés quelque part. Compte tenu de la hausse du coût des entrepôts dans bien des municipalités, l'entreposage de vastes quantités de biens durables risque de devenir de plus en plus coûteux.

Pour faire face à ces coûts, songez à modifier votre système d'approvisionnement, de sorte à ne toujours avoir sous la main que ce dont vous avez besoin pour satisfaire la demande à court terme. Ceci suppose bien entendu que vous disposiez de capacités de planification et de prévision fiables, afin que vous ne vous retrouviez pas en rupture de stock lors d'une flambée de la demande pour vos programmes et services ou d'éventuels problèmes d'approvisionnement.

5.4.7 Gestion de la chaîne d'approvisionnement

De portée plus générale que les achats en gros et la livraison juste à temps, la gestion de la chaîne d'approvisionnement

vise l'ensemble des processus et des transactions liés à la commande, à l'acheminement et au paiement de produits, depuis les fournisseurs jusqu'aux clients. Elle regroupe quatre processus importants [27] :

- **la planification** : évaluation et sélection des produits, examen et sélection des fournisseurs, planification de la demande;
- **l'approvisionnement proprement dit** : processus de l'information, y compris la passation de contrats et de commandes, la relance des fournisseurs et le rapprochement des comptes;
- **la logistique** : processus matériels, depuis les fournisseurs jusqu'à l'utilisateur final, y compris les retours de produits;
- **le paiement** : processus financiers, y compris le règlement des factures, la comptabilisation des remises et le suivi de la performance.

5.4.8 Gestion des coûts de la main-d'œuvre

Examinez des facteurs tels que :

- la gestion de l'absentéisme;
- les programmes de bien être du personnel[28];
- l'amélioration des données comparatives sur la négociation collective;
- l'amélioration des capacités de négociation des cadres;
- la gestion des demandes de prestations présentées à la CSPAAT;
- la gestion des avantages sociaux du personnel;
- la gestion des coûts en heures supplémentaires[29];
- l'optimisation de la productivité par l'harmonisation des heures de travail du personnel avec la charge de travail[30];
- les soumissions internes (pour de plus amples renseignements à ce sujet, voir l'*annexe 8*).

Vous trouverez de nombreuses ressources qui pourront vous aider à gérer les coûts de la main d'œuvre. En ce qui a trait plus particulièrement au secteur municipal, la Ontario Municipal Human Resources Association (OMHRA) propose toute une gamme de services à ses membres, y compris une base de données sur les conventions collectives négociées par les municipalités, des conférences et un programme de formation offert de concert avec le Ontario Municipal Management Institute menant à la délivrance d'un certificat.

Le ministère du Travail de l'Ontario, pour sa part, propose un programme de « solutions interactives », parmi lesquelles une formation conjointe syndicat-patronat sur l'amélioration des relations au jour le jour entre les représentantes et représentants de ces deux groupes (par exemple lors du règlement des griefs) ou encore sur la négociation raisonnée.

5.4.9 Autres stratégies

Il est souvent possible de réduire les coûts des intrants à l'aide de stratégies telles que les suivantes :

- préserver la valeur des biens matériels existants[31];
- mettre à contribution le savoir faire et la main d'œuvre de bénévoles;
- offrir une formation multidisciplinaire au personnel et l'affecter à des postes

polyvalents pour maximiser sa productivité[32];
- offrir au public des possibilités de libre-service.

Pour de plus amples renseignements sur les stratégies abordées dans ce chapitre, y compris des exemples, veuillez vous adresser au Centre des meilleures pratiques municipales de l'Ontario ou à d'autres groupes qui font la promotion de l'excellence en matière de performance et de l'application de normes de responsabilité dans le secteur municipal. Certains de ces groupes sont énumérés à l'*annexe 3*.

5.5 Tenir compte des coûts du changement

5.1 Multiplier les avantages
5.2 Multiplier les extrants
5.3 Réduire les intrants
5.4 Réduire le coût des intrants
5.5 Tenir compte des coûts du changement

Bien que la plupart des mesures qu'il vous est suggéré de prendre dans le présent chapitre visent à réduire vos coûts, n'importe quel type de changement pourra engendrer de nouveaux coûts additionnels. Certains de ces coûts pourront être directement liés à la mise en place d'une nouvelle technologie ou à la formation du personnel pour qu'il soit en mesure de répondre aux questions des habitants. Il peut arriver qu'il soit nécessaire de dépenser de l'argent pour en économiser (la mise en œuvre d'un programme efficace de gestion de l'absentéisme des employés peut s'accompagner d'importants coûts de surveillance). D'autres coûts pouvant survenir sont des coûts intangibles, tels qu'abordés au chapitre 4, par exemple des coûts associés au moral du personnel.

Il pourra aussi arriver qu'une amélioration quelconque s'accompagne de nouveaux risques que vous devrez d'abord chiffrer.

Par la même occasion, cesser d'assurer la prestation d'un programme ou service risque de ne se traduire par aucune réduction de coûts, dans la mesure où ceux-ci restent constants parce qu'ils sont opérationnellement liés à d'autres processus continus. On dit parfois à leur égard qu'il s'agit de coûts qui ne veulent pas disparaître. Déterminer comment tenir compte de ces coûts dans l'établissement du budget de la municipalité peut s'avérer difficile.

Certains *coûts non récurrents* peuvent également survenir dans le cadre d'une amélioration interne ou d'une modification du mode de prestation d'un service (voir le chapitre 6) : vous feriez bien d'en tenir compte dans votre analyse coûts-avantages. Les coûts non récurrents sont des coûts qui ne surviennent qu'une seule fois dans la réalisation d'un projet. Ils peuvent inclure ce qui suit :

- les coûts d'adaptation ou de restructuration de la main-d'œuvre;
- les coûts associés à la résiliation d'un bail ou à d'autres obligations contractuelles;
- les coûts liés à l'achat ou à la vente d'actifs.

Chacun de ces coûts peut constituer une entrave à l'amélioration de la prestation des services.

Les coûts d'adaptation ou de restructuration de la main-d'œuvre peuvent s'avérer particulièrement élevés lorsqu'une municipalité procède à la diversification des modes de prestation de ses services, en raison des éléments suivants :

- **Les droits à une indemnité de cessation d'emploi.** Les gains en efficience obtenus grâce à des améliorations internes peuvent parfois mener à l'élimination de certains emplois. Les employés et leurs syndicats s'intéresseront de près aux mécanismes prévus pour indemniser les personnes qui perdent leur emploi. Vous feriez bien de réfléchir non seulement aux indemnités de cessation d'emploi payables dans pareille situation, mais aussi au moment où pareils paiements devront intervenir. Les conventions collectives contiennent parfois des dispositions relatives à ces indemnités qui vont au delà de ce que prescrit la *Loi de 2000 sur les normes d'emploi*.
- **Les dispositions relatives à la sécurité d'emploi.** Les conventions collectives peuvent contenir des dispositions relatives à la sécurité d'emploi qui entravent votre capacité de modifier le mode de prestation de vos programmes et services. Il arrive par exemple qu'elles instaurent l'obligation d'offrir aux personnes ayant une certaine ancienneté un autre poste au sein du personnel municipal ou un recyclage, si leur emploi est éliminé.
- **Les droits à pension.** Les éliminations d'emplois qu'entraîne la modification de la structure organisationnelle de la municipalité, le cas échéant, peuvent aussi affecter les droits à pension des personnes qui perdent leur emploi. Elles ne mettent pas toujours fin à vos obligations en tant qu'employeur envers les personnes concernées en ce qui a trait à leurs droits à pension, qui peuvent constituer un enjeu financier immédiat ou continu dont il faudra tenir compte lors de la modification des modes de prestation des services.

Étude d'autres modes de prestation envisageables

Les chapitres qui précèdent ont montré comment définir les résultats voulus pour tout programme ou service faisant l'objet d'un examen, comment créer des mesures appropriées pour évaluer les progrès réalisés dans le sens de l'obtention de ces résultats et comment évaluer la performance actuelle d'un programme ou service. Il se peut que vous ayez décidé de vous tourner directement vers ce chapitre, sans avoir entrepris d'améliorations à votre mode de prestation des services actuel (telles que décrites au chapitre 5) ou au contraire que votre lecture de ce chapitre fasse suite à l'étude et à la mise en œuvre d'améliorations internes et à la conclusion que ces améliorations ne produisent pas les résultats voulus.

6.1 Comprendre le contexte de la diversification des modes de prestation des services

6.1 Comprendre le contexte de la diversification des modes de prestation des services
6.2 Explorer les modes de prestation existants
6.3 Cerner les obstacles au changement de mode de prestation
6.4 Repérer les modes de prestation envisageables
6.5 Évaluer les risques associés aux divers modes de prestation
6.6 Établir les coûts et avantages des divers modes de prestation

6.1.1 Qu'entend-on par diversification des modes de prestation des services?

Dans le présent guide, la diversification des modes de prestation des services (DMPS) est définie comme étant une méthode de restructuration employée dans le secteur public pour améliorer la prestation des services au public grâce à l'exécution de fonctions municipales en collaboration avec des particuliers, des groupes communautaires, divers organismes gouvernementaux ou le secteur privé[33].

Le recours à la DMPS permet à une municipalité de se concentrer sur les activités qu'elle est le mieux à même d'exécuter, tout en s'en remettant à d'autres pour l'exécution des activités correspondant davantage à leur savoir-faire.

L'expérience montre que pour certains services et dans certaines circonstances, l'adoption d'un mode de prestation « mixte » (prestation directe et autres modes de prestation) peut s'avérer la plus avantageuse pour une municipalité : elle peut en effet engendrer les avantages généralement associés à la prestation des services par le secteur privé, tels que des prix inférieurs et un surcroît d'innovation, sans les inconvénients d'un service monopolistique, tels que des coûts plus élevés et des niveaux de service réduits.

Le présent chapitre vous propose plusieurs outils qui pourront vous aider à examiner la diversification des modes de prestation des services. D'autres outils, de même qu'une série d'études sur cette diversification, sont énumérés à l'*annexe 10*, sous « Diversification des modes de prestation des services ».

6.1.2 Pourquoi envisager la DMPS?

La diversification des modes de prestation des services peut présenter plusieurs avantages, notamment :

- des niveaux de service stables ou rehaussés;
- l'accès à de nouvelles sources de capital;
- la réduction des coûts;
- des possibilités d'innovation au niveau des processus;
- l'accès à un savoir faire qui n'existe pas dans le secteur public;
- la promotion d'industries stratégiques du secteur privé;
- le partage des risques.

Elle présente toutefois aussi certains risques, tels que des coûts d'emprunt plus élevés et d'autres coûts transactionnels, qui sont examinés plus en détail aux sections 6.4 et 6.5 ci après. Il s'agit d'examiner attentivement au cas par cas, pour chaque programme ou service et pour chaque nouveau mode de prestation envisagé à son égard, si les avantages de la diversification l'emportent sur ses risques.

6.1.3 Facteurs de réussite de la DMPS

Les facteurs dont il est connu qu'ils contribuent à une diversification réussie des modes de prestation des services sont les suivants[34] :

- **La présence au sein de l'administration municipale de champions de la diversification.** Les changements aussi importants que ceux qui accompagnent souvent la DMPS ne sont faisables que sous réserve de l'appui et de la contribution continus de personnes à l'interne (tant élues que nommées) bien déterminées à les mener à bien et qui font leur possible pour éliminer les obstacles au changement.
- **La récompense de toute diversification réussie et la tolérance des erreurs.** La quête de solutions originales pour améliorer la prestation des services pourra à l'occasion vous entraîner dans des directions inconnues et se traduire par des résultats décevants, voire même indésirables. L'innovation ne peut toutefois mener à des résultats valables qu'à condition que le personnel se sente libre d'essayer de nouvelles façons de faire les choses, sans avoir à craindre de représailles en cas d'échec. La promotion d'une culture organisationnelle qui favorise la prise de risques raisonnables est essentielle pour exploiter pleinement les avantages de la DMPS.
- **La volonté politique, un consensus public et l'appui des personnes et groupes intéressés.** La mise en œuvre réussie de n'importe quelle forme de DMPS nécessite l'appui indéfectible du conseil municipal. Toute initiative de DMPS est par ailleurs renforcée par l'existence d'un processus visant la prise en considération des intérêts et des préoccupations de l'ensemble des personnes et groupes intéressés.
- **La disponibilité de ressources suffisantes, y compris en matière de savoir-faire.** Selon le programme ou le service qui fait l'objet de l'examen, la DMPS peut devenir très exigeante en temps et en ressources, nécessitant des intrants de membres

de professions diverses, pratiquant dans des disciplines variées. Il est important que vous puissiez accéder à des sources de savoir faire assez variées, pendant une période assez longue, pour pouvoir mener le processus de diversification à bien, depuis la conception et jusqu'après la mise en œuvre.

6.1.4 Responsabilité, contrôle et gestion

La question de savoir jusqu'à quel point la municipalité garde le contrôle de ses services à l'issue d'une diversification de leurs modes de prestation n'est pas tant liée à la nature du mode de prestation retenu qu'au fonctionnement des opérations de la municipalité. À titre d'exemple, le contrôle que la municipalité exerce sur un service dont elle assure la prestation directe peut être affecté par les clauses restrictives d'une convention collective ou par des systèmes de contrôle de la gestion surannés. Par comparaison, il se peut qu'une convention d'achat relative à un service similaire prévoie des mécanismes de surveillance, de reddition de comptes et d'évaluation précis, bénéficiant de l'appui de membres du personnel formés à la gestion des services, et qu'en conséquence, la municipalité ait un bien meilleur contrôle sur ce service que dans l'exemple précédent.

Avec les solutions usuelles de DMPS, telles que l'achat de services auprès de fournisseurs externes, la municipalité reste responsable de certains aspects de la prestation des services en question. La responsabilité véritable varie suivant la façon dont le conseil municipal a prévu de fournir aux habitants de la municipalité en temps voulu des renseignements valables sur les succès du programme ou du service, d'où la très grande importance de satisfaire aux exigences de l'article 300 de la *Loi de 2001 sur les municipalités* en matière de présentation de rapports. Quoi qu'il en soit, le fait d'accorder trop d'importance au compte rendu des résultats peut vouloir dire que trop peu d'importance est accordée à l'amélioration de la performance. Le conseil aura intérêt à trouver un équilibre juste et prudent entre ces objectifs.

Gérer des programmes ou services dans un climat de DMPS revient dans une large mesure à gérer une relation d'affaires entre le secteur public et le secteur privé, dont chacun a ses points forts et son propre point de vue sur ce qui fait la force de l'autre.

Les fournisseurs du secteur privé pourront par exemple penser que le secteur public ne comprend pas vraiment[35] :

- les besoins financiers d'une entreprise et ses objectifs;
- les dépenses liées au processus d'approvisionnement;
- l'importance de l'efficience;
- les coûts des retards et des étapes inutiles dans le processus de prestation des services.

Pour sa part, le secteur public risque de penser que les fournisseurs du secteur privé ne tiennent pas suffisamment compte de ce qui suit :

- les objectifs d'intérêt public du gouvernement;

- les niveaux de responsabilisation élevés dans la fonction publique;
- les changements de priorités suite à l'évolution des attentes de l'électorat et aux pressions exercées par les médias et les groupes d'intérêt;
- les retombées que peut avoir pour le conseil l'incapacité d'un service d'atteindre ses objectifs.

6.2 Explorer les modes de prestation existants

6.1 Comprendre le contexte de la diversification des modes de prestation des services
6.2 Explorer les modes de prestation existants
6.3 Cerner les obstacles au changement de mode de prestation
6.4 Repérer les modes de prestation envisageables
6.5 Évaluer les risques associés aux divers modes de prestation
6.6 Établir les coûts et avantages des divers modes de prestation

Les modes de prestation des services se chiffrent en douzaines. Voici ceux qui sont les plus répandus en ce qui concerne les services municipaux :

- la prestation directe;
- l'achat de services;
- la constitution de personnes morales municipales;
- le recours à des commissions de services municipaux et d'autres organismes locaux;
- la formation de partenariats;
- l'octroi de permis ou de licences;
- la privatisation.

6.2.1 Prestation directe

Selon ce mode de prestation usuel, la municipalité est seule responsable de la mise au point et du financement d'un programme ou d'un service, de même que de sa prestation, en général à l'aide de membres de son personnel. La plupart des programmes et services municipaux sont fournis de cette manière.

6.2.2 Achat de services

On parle d'**achat de services externes** (« impartition ») lorsqu'une municipalité fait appel à un autre fournisseur de services pour lui confier la prestation de programmes ou de services municipaux :

- soit en utilisant des employés du secteur privé (aux termes d'un « contrat d'exploitation et d'entretien »);
- soit en utilisant des employés et des ressources de la municipalité (aux termes d'un « contrat de services de gestion »).

L'achat de services externes donne généralement lieu à un appel d'offres concurrentiel ou à un marché de gré à gré, autrement dit à la négociation d'un contrat. La municipalité continue de financer le programme ou le service et elle est ultimement responsable de sa prestation, à laquelle elle ne participe toutefois pas directement. La municipalité pourrait par exemple, à l'issue d'un appel d'offres, passer un contrat avec une entreprise privée selon lequel, désormais, celle ci se chargera des

services de ramassage et de recyclage des déchets ou supervisera les employés de la municipalité qui font ce travail.

L'achat de services internes (« impartition interne » ou « appel d'offres internes ») permet au personnel de la municipalité de se mettre en concurrence avec des parties externes pour la prestation de programmes ou de services. Il se pourrait par exemple qu'un groupe d'employés présente une soumission gagnante dans le cadre d'un appel d'offres visant le maintien d'un parc automobile pour la municipalité.

L'article 271 de la *Loi de 2001 sur les municipalités* oblige les municipalités à adopter des politiques prévoyant les circonstances dans lesquelles les soumissions internes seront encouragées dans le cadre d'un appel d'offres. Pour en savoir plus sur les soumissions internes, veuillez vous reporter à l'*annexe 8*.

Avec les appels d'offres internes, comme avec tout mode de prestation indirecte, la municipalité doit impérativement contrer d'éventuelles perceptions de concurrence déloyale et de conflit d intérêts. Elle ferait pour cela bien de veiller à ce que les éventuels fournisseurs internes soient tenus à l'écart du processus d'approvisionnement, depuis l'établissement du cahier des charges jusqu'à la sélection de la soumission gagnante. Comme il s'agit là d'une question très délicate mettant en jeu le respect des lois, de l'éthique professionnelle et de l'intérêt public, il vous est fortement recommandé de consulter votre avocate ou avocat et de prendre conseil auprès de professionnels compétents.

6.2.3 Personnes morales municipales

L'article 203 de la *Loi de 2001 sur les municipalités* autorise les municipalités à constituer des personnes morales en vue de la prestation de services municipaux et de l'aménagement de nouvelles installations. Ces personnes morales peuvent soit être la propriété exclusive de la municipalité, soit appartenir dans une proportion plus ou moins grande (jusqu'à un maximum de 49 pour 100) à des propriétaires privés ou à des organismes à but non lucratif. Il s'agit là aussi d'une question délicate mettant en jeu le respect des lois et de l'intérêt public, et c'est pourquoi vous devrez consulter votre avocate ou avocat au sujet de la constitution de ces personnes morales.

Les personnes morales municipales contribuent à une meilleure gestion, en ce sens qu'elles mettent l'accent sur l'efficacité et la souplesse des activités et qu'elles injectent des capitaux d'investissement dans l'infrastructure et les services publics.

Aux termes du règlement régissant les personnes morales municipales adopté en application de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, la constitution de personnes morales municipales est, entre autres choses, limitée à des fins précises que spécifie le règlement. Celles ci incluent l'exploitation, la fourniture ou l'entretien de ce qui suit :

- un réseau de transport en commun;
- un système de gestion des ordures ménagères;
- des services de promotion du développement économique;

- des services administratifs;
- certains types d'immobilisations municipales visées à l'article 110 de la *Loi de 2001 sur les municipalités.*

Le règlement établit aussi une stricte responsabilité à l'égard du public, exigeant la présentation d'une analyse de rentabilisation chaque fois que la constitution d'une personne morale est envisagée. Cette analyse doit traiter de questions précises prescrites par le règlement et être communiquée au public dans le cadre d'un processus de préavis public obligatoire avant la constitution de la personne morale. (Voir l'*annexe 2* pour de plus amples renseignements.)

À titre d'exemple, une municipalité pourrait constituer une personne morale chargée de mettre sur pied de nouveaux réseaux de transport en commun après avoir produit une analyse de rentabilisation prouvant que cette façon de faire est plus rentable pour la collectivité que d'autres solutions envisageables.

6.2.4 Commissions de services municipaux et autres organismes locaux

Une municipalité est en droit de confier des responsabilités relatives à une prestation de services à une commission de services municipaux ou un autre organisme local, tout en continuant à assumer certaines fonctions liées à cette prestation. Le conseil d'une municipalité qui a besoin d'un centre communautaire, par exemple, peut constituer une commission de services municipaux à laquelle il confie la gestion du centre[36].

6.2.5 Partenariats

Un partenariat est une association qu'une municipalité forme d'une manière ou d'une autre avec un partenaire du secteur public ou du secteur privé en vue de la prestation de programmes ou de services municipaux[37].

Un partenariat ne fait pas nécessairement intervenir un processus d'approvisionnement. Il est plutôt caractérisé par l'établissement de relations d'affaires à long terme entre les partenaires, dont chacun contribue une partie des ressources nécessaires à la prestation des programmes ou des services, en assume une partie des risques et en partage les récompenses. Une municipalité peut, entre autres, choisir de former un partenariat avec un organisme public externe, une entreprise privée ou un organisme bénévole[38].

Lorsqu'une municipalité s'associe à un **partenaire du secteur public**, ce partenariat représente en général une relation ou une entente intergouvernementale aux termes de laquelle deux autorités, relevant de n'importe lequel ou lesquels des trois ordres de gouvernement, conviennent du mode de prestation de programmes ou de services. Un tel partenariat peut prendre la forme de la mise en commun des services, moyennant un accord selon lequel deux ou plusieurs autorités assurent ensemble la planification, le financement et la prestation d'un programme ou service municipal. À titre d'exemple, une municipalité et un conseil scolaire peuvent s'entendre pour concevoir et construire une installation polyvalente hébergeant, disons, une école

et une bibliothèque publique, afin de réaliser des économies d'échelle ou de mettre en commun leur savoir faire.

Lorsqu'une municipalité s'associe à un **partenaire du secteur privé**, ce partenariat représente en général une relation ou une entente entre la municipalité et un fournisseur du secteur privé visant l'atteinte d'objectifs précis. Les partenariats de ce type (parfois qualifiés de « partenariats public-privé » ou « P3 ») sont souvent formés en vue de la conception, du financement, de la construction ou de l'aménagement et de l'exploitation d'installations ou de services publics, étant entendu que chacun des partenaires contribue une partie des ressources nécessaires à l'entreprise en question et en partage ses profits ou pertes. Ce type de partenariat diffère en principe d'un marché de services traditionnel, en ce sens que le partenaire du secteur privé fait généralement un investissement important en argent, en capital risque ou en actions, tandis que la municipalité y gagne l'accès à une source de financement ou à du savoir faire externe.

Dans un P3, la municipalité est seule responsable envers le public des décisions et des résultats, tandis qu'elle partage avec son partenaire la responsabilité d'atteindre les objectifs prévus. Une municipalité pourrait par exemple s'associer à un promoteur privé disposant à la fois de fonds importants et d'une solide expérience en matière d'entretien d'installations pour construire et assurer l'entretien d'une patinoire. La municipalité y gagne l'accès aux capitaux nécessaires à la construction (et à des capacités d'entretien de l'installation), tandis que le promoteur privé y gagne une source stable de recettes à long terme. Pour en savoir plus sur les P3, reportez vous à l'*annexe 10*, sous « Diversification des modes de prestation des services ».

6.2.6 Octroi de permis ou de licences

Il s'agit là de la vente par la municipalité à une personne physique ou morale de son intérêt légal dans un programme ou service. Une municipalité qui aurait par exemple inventé un système d'information géographique (SIG) avancé pourrait autoriser des entreprises privées à s'en servir aux termes d'une licence.

6.2.7 Privatisation

Faute de définition uniforme, une conception de la privatisation implique la vente de biens ou le transfert de capitaux à une société du secteur privé. La privatisation peut notamment être envisagée s'il n'y a plus de raison d'intérêt public pour laquelle la municipalité devrait continuer d'assurer la prestation d'un programme ou d'un service, ou encore s'il est possible de protéger l'intérêt public moyennant une réglementation.

Une différence fondamentale entre la privatisation et l'achat de services externes est qu'en cas de privatisation, la responsabilité pour la prestation du programme ou du service est plus ou moins transférée de la municipalité au fournisseur du secteur privé, tandis qu'en cas d'achat de services externes, cette responsabilité reste entièrement celle de la municipalité.

Une condition préalable à toute privatisation est la présence dans la

municipalité d'entreprises privées disposant des moyens et du savoir faire nécessaires pour assurer la prestation du programme ou service dont la privatisation est envisagée. Un autre facteur qui peut faire obstacle à la privatisation est le partage des risques : rares sont en effet les entreprises privées qui voudront se charger de la prestation de services auxquels sont associés des risques qu'il est impossible de gérer convenablement.

Un exemple de privatisation qu'une municipalité pourrait envisager est la vente d'entreprises non essentielles, telles que des marinas ou des terrains de golf.

6.3 Cerner les obstacles au changement de mode de prestation

6.1 Comprendre le contexte de la diversification des modes de prestation des services
6.2 Explorer les modes de prestation existants
6.3 Cerner les obstacles au changement de mode de prestation
6.4 Repérer les modes de prestation envisageables
6.5 Évaluer les risques associés aux divers modes de prestation
6.6 Établir les coûts et avantages des divers modes de prestation

Bien qu'en apparence, le conseil soit confronté à un choix illimité de solutions envisageables en matière de diversification des modes de prestation des services, il est évident qu'il lui serait impossible, faute de temps et de moyens, de toutes les examiner de près. Avant que le conseil n'investisse du temps, des efforts et de l'argent à examiner ces solutions, vous devrez cerner les contraintes opérationnelles qui en éliminent certaines d'office.

Après avoir éliminé les solutions qu'il est hors de question d'adopter en raison d'obstacles institutionnels, administratifs ou financiers, le conseil devrait se retrouver avec une liste restreinte de modes de prestation envisageables, ayant chacun des attributs particuliers, une structure qui lui est propre et des retombées distinctes sur l'administration municipale.

Une « évaluation de faisabilité » pourrait porter sur :

- la faisabilité juridique;
- la faisabilité commerciale;
- la faisabilité financière.

6.3.1 Faisabilité juridique

Si la municipalité est légalement tenue de participer d'une manière ou d'une autre à la prestation d'un programme ou d'un service, aucun mode de prestation qui serait incompatible avec ce type de participation ne pourra être retenu. Certaines dispositions législatives régissant l'aide sociale en Ontario (à savoir le Règlement de l'Ontario 136/98) prévoient que la fonction d'établir l'admissibilité à l'aide prévue par le programme Ontario au travail peut uniquement être assurée par un agent de prestation des services (autrement dit, par certaines municipalités ou certains

conseils) ou par un conseil d'administration de district des services sociaux.

Vous avez intérêt à prendre conseil auprès d'une avocate ou d'un avocat au tout début du processus de modification du mode de prestation d'un programme ou service. Pareillement, vous feriez bien de consulter sans tarder des membres d'autres professions (évaluation, comptabilité, génie, etc.), selon les circonstances.

6.3.2 Faisabilité commerciale

La réussite d'une initiative de diversification des modes de prestation des services (DMPS) qui suppose le transfert partiel ou intégral des fonctions de prestation d'un programme ou service à un fournisseur du secteur privé dépend de l'existence ou non d'un marché concurrentiel pour l'exécution à contrat des fonctions en question. La concurrence relative à la prestation d'un programme ou service particulier risque toutefois de s'amenuiser après le processus d'appel d'offres initial, en raison de conditions du marché telles que des entraves à l'accès au marché pour les entreprises privées, une réglementation très stricte ou une supervision poussée par la municipalité.

Dans ces circonstances, la municipalité risque de contribuer malgré elle à la création d'un monopole privé en attribuant le contrat de prestation des services à un seul fournisseur, qui sera moins motivé à faire des économies à long terme ou à maintenir des niveaux de service acceptables. Il ne faudrait toutefois pas surestimer la probabilité que ce risque se concrétise, ni ses retombées éventuelles, vu qu'il est très difficile de prédire avec certitude comment un marché réagira à une initiative de DMPS, compte tenu des nombreuses variables entrant en ligne de compte, tant locales qu'internationales.

6.3.3 Faisabilité financière

Il arrive que certains programmes ou services soient financés, en totalité ou en partie, par des gouvernements de différents ordres. Il se peut que ces gouvernements assortissent leur contribution financière de conditions susceptibles d'exclure, directement ou indirectement, la prise en considération de certains modes de prestation des services.

À titre d'exemple, disons que le gouvernement provincial exige de la municipalité qu'elle rembourse une subvention dans l'éventualité où elle vendrait les actifs d'un programme ou d'un service dont il a financé l'acquisition. Selon le montant en jeu, pareille exigence risque de rendre certaines formes de DMPS, telles que la privatisation, financièrement impossibles.

6.4 Repérer les modes de prestation envisageables

6.1 Comprendre le contexte de la diversification des modes de prestation des services
6.2 Explorer les modes de prestation existants
6.3 Cerner les obstacles au changement de mode de prestation
6.4 Repérer les modes de prestation envisageables
6.5 Évaluer les risques associés aux divers modes de prestation
6.6 Établir les coûts et avantages des divers modes de prestation

Une fois que vous aurez cerné les obstacles à l'adoption de certains modes de prestation, vos choix seront déjà plus limités. Comme il n'existe toutefois pas une seule façon parfaite d'assurer la prestation des programmes et services municipaux, le conseil aura selon toute vraisemblance encore le choix entre plusieurs solutions envisageables.

Trouver le meilleur mode de prestation pour un programme ou service donné dépend de toute une série de facteurs propres au programme ou service en question. Le tableau ci après présente plusieurs critères importants qui pourront aider votre conseil dans sa prise de décision.

Choix d'un mode de prestation

Mode de prestation	Envisageable	Déconseillé ou hors de question
Prestation directe	• Si le conseil est légalement tenu de fournir le programme ou service ou si la prestation de celui-ci par la municipalité est impérieuse pour des raisons d'ordre pratique ou politiques ou pour d'autres raisons liées à l'utilisation. • S'il n'existe pas de marché de fournisseurs suffisant pour le programme ou le service. • Si la prestation doit absolument se faire avec impartialité et équité. • Si la stabilité et continuité de la prestation sont essentielles.	• S'il existe un marché bien développé de fournisseurs capables d'assurer la prestation du programme ou service. • Si la prestation doit pouvoir s'adapter rapidement à des circonstances en constante évolution.

Mode de prestation	Envisageable	Déconseillé ou hors de question
Achat de services (d'exploitation et d'entretien OU de gestion)	• Si de nouveaux investissements en capital, de nouveaux actifs ou un savoir faire particulier sont requis et ne sont pas disponibles à l'interne. • Si le programme ou le service pourrait bénéficier de l'adoption d'un nouveau mode de prestation, voire du passage à une prestation à but lucratif.	• Si les problèmes liés à la prestation des services sont minimes. • Si le secteur privé n'est guère intéressé à assumer la prestation du programme ou du service. • Si la capacité de fournisseurs autres que la municipalité d'assurer un niveau de service convenable est douteuse.
Personnes morales municipales	• Si l'objet du programme ou service est l'un de ceux aux fins desquels l'art. 203 de la *Loi de 2001 sur les municipalités* autorise la municipalité à constituer une personne morale municipale. • Si les analyses de rentabilisation requises justifient la création des personnes morales municipales (voir le règlement pris en application de l'art. 203). • Dans des circonstances similaires à celles touchant les partenariats public-privé pour les personnes morales municipales qui sont des sociétés en participation.	• Si la municipalité n'est pas prête à satisfaire à l'exigence de faire une analyse de rentabilisation. • Si le projet à l'égard duquel la constitution d'une personne morale municipale est envisagée est de faible valeur ou doit être réalisé rapidement. • Si les risques ou les coûts associés à la constitution d'une personne morale municipale sont trop élevés.
Commissions de services municipaux, conseils locaux	• Dans les mêmes circonstances que la prestation directe, mais préférable si une plus grande autonomie par rapport à l'administration municipale serait meilleure pour la prestation du programme ou service.	• S'il est important que le fournisseur chargé de la prestation du programme ou du service rende compte directement au conseil municipal.

Mode de prestation	Envisageable	Déconseillé ou hors de question
Partenariats entre le secteur public et le secteur privé	• Si les projets nécessitent une dépense en capital importante, alors que la municipalité préfère ne pas faire un investissement aussi important, bien qu'elle en aurait les moyens. • Si la production de recettes est possible. • S'il est impossible d'exécuter le projet à l'interne, pour des raisons pratiques. • Si un apport en capital (ou en actifs) est requis, mais que les ressources nécessaires ne sont pas disponibles à l'interne. • S'il s'avère indispensable ou préférable de faire appel à des partenaires externes pour obtenir du savoir faire, des idées novatrices et des ressources additionnelles. • Si la municipalité est prête à partager les risques opérationnels, financiers et autres, et ne souhaite pas assurer simplement la prestation du programme ou service. • Si la municipalité est prête à continuer d'assumer certains risques qu'aucun fournisseur du secteur privé n'est en mesure de quantifier ni d'éliminer et contre lesquels il n'existe aucune assurance privée.	• Si la municipalité ne commence pas d'abord par prendre des conseils juridiques ou techniques. • Si le projet est extrêmement complexe, s'il présente des risques élevés ou si le savoir faire requis en matière d'évaluation n'est pas disponible. • Si le projet à l'égard duquel la formation d'un partenariat est envisagée est de faible valeur ou doit être réalisé rapidement. • S'il est possible d'engendrer es investissements suffisants pour assurer la future prestation du programme ou du service et si la municipalité peut avoir accès aux capitaux et au savoir faire nécessaires par d'autres moyens. • Si le projet appelle une solution que le partenaire du secteur privé ne pourrait pas reproduire ni appliquer à grande échelle ailleurs. • Si le projet se heurte à un important risque d'obsolescence. • Si la gestion de la demande pour les résultats du service est pratiquement impossible. • Si les risques sont difficiles à évaluer et à gérer.

Mode de prestation	Envisageable	Déconseillé ou hors de question
Octroi de permis ou de licences autorisant l'utilisation de biens municipaux	• Si une fonction municipale constante présente des possibilités de production de recettes. • Si la municipalité a accès à quantité d'expertes et d'experts professionnels. • Si la capacité d'innover est importante. • Si la reproduction d'expériences réussies est possible.	• Si la demande pour le programme ou le service est faible et s'il est difficile d'atteindre une clientèle distincte ou vulnérable. • Si le secteur privé n'est guère intéressé à faire le travail.
Privatisation	• S'il n'existe guère de motif d'intérêt public, voire aucun, à ce que la municipalité continue de participer à la prestation du programme ou du service. • Si les coûts de la prestation dépassent ses avantages. • S'il existe de nombreux autres fournisseurs dont la prestation de services est meilleure ou moins coûteuse que celle de la municipalité. • Si la municipalité est capable de se retirer de la prestation du programme ou service et de passer à un autre mode de prestation de façon rapide et avec le moins de perturbation possible pour les utilisateurs. • S'il est nécessaire d'adapter la prestation à des circonstances en rapide évolution. • Si les recettes ou le produit attendus de la privatisation sont importants.	• Si la demande pour le programme ou le service est faible et s'il est difficile d'atteindre une clientèle distincte ou vulnérable. • Si le secteur privé n'est guère intéressé à faire le travail.

6.5 Évaluer les risques associés aux divers modes de prestation

6.1 Comprendre le contexte de la diversification des modes de prestation des services
6.2 Explorer les modes de prestation existants
6.3 Cerner les obstacles au changement de mode de prestation
6.4 Repérer les modes de prestation envisageables
6.5 Évaluer les risques associés aux divers modes de prestation
6.6 Établir les coûts et avantages des divers modes de prestation

Le chapitre 4 a déjà abordé rapidement les risques associés au mode de prestation actuel de la municipalité. Nous avons aussi évoqué un peu plus haut le risque d'essentiellement remplacer le monopole que détenait la municipalité sur la prestation d'un service par un monopole privé. Dans un cas comme dans l'autre, ces risques existent pour l'ensemble des modes de prestation des services envisageables.

Comme plusieurs municipalités en ont fait l'expérience, selon le service et les circonstances, le fait pour une municipalité d'abandonner toute capacité d'assurer elle même la prestation d'un service présente des risques majeurs : la municipalité risque de ne plus avoir aucune connaissance directe des problèmes liés à la gestion du service (ce qui entraverait sa capacité de gérer convenablement les contrats se rapportant à sa prestation), le fournisseur auquel la prestation a été confiée aurait essentiellement une raison de moins de s'efforcer de rester compétitif et un service essentiel risque de ne pas être disponible quand il le faut (p. ex., en cas de tempête de neige survenant en dehors de la période à laquelle s'applique le contrat conclu avec une compagnie de déneigement). Il s'agit d'évaluer ces risques attentivement et d'en tenir compte au moment d'établir la capacité minimale de prestation d'un programme ou service que la municipalité devrait conserver[39].

Les risques qui affectent la prestation des programmes et services municipaux sont nombreux et variés, mais les plus fréquents et les plus importants sont les risques d'ordre juridique et financier et les risques d'entrave à l'intérêt public. Votre degré d'exposition à chacun de ces risques variera suivant le mode de prestation des services utilisé. Vous avez intérêt à obtenir des avis professionnels à ce sujet. L'*annexe 7* traite de certains des risques financiers et des risques d'entrave à l'intérêt public associés à chacune des méthodes de DMPS évoquées dans ce guide.

Le chapitre 8 contient des renseignements sur la façon dont une municipalité peut gérer ces risques en obtenant certaines garanties des fournisseurs de services avec lesquels elle fait affaires pour la prestation de ses programmes et services. En prenant ce type de précaution, la municipalité peut limiter les risques auxquels elle serait exposée si la prestation d'un programme ou service ne satisfaisait pas aux attentes. La DMPS offre toutefois d'autres moyens de gérer les risques en faisant en

sorte que ceux-ci soient assumés par celle des parties concernées la plus à même d'y faire face.

Vous feriez bien d'évaluer périodiquement l'efficacité de vos mesures de gestion des risques, à la fois pour éviter les résultats indésirables et pour vous laisser le temps de prendre des actions correctives, en cas de besoin.

6.6 Établir les coûts et avantages des divers modes de prestation

6.1 Comprendre le contexte de la diversification des modes de prestation des services
6.2 Explorer les modes de prestation existants
6.3 Cerner les obstacles au changement de mode de prestation
6.4 Repérer les modes de prestation envisageables
6.5 Évaluer les risques associés aux divers modes de prestation
6.6 Établir les coûts et avantages des divers modes de prestation

Après avoir dressé une liste succincte des modes de prestation des services envisageables et susceptibles de convenir dans les circonstances, il s'agit pour le conseil de choisir deux ou trois des solutions les plus prometteuses et de les évaluer. Ce faisant, vous pourrez procéder à une analyse coûts-avantages, telle que décrite au chapitre 4. Comme vous l'avez fait au moment d'évaluer la performance actuelle et d'envisager des améliorations internes, vous devez quantifier les risques que vous pressentez, les incorporer à votre analyse coûts-avantages et évaluer leurs éventuelles retombées sur les résultats en matière de performance que le conseil s'est fixés comme objectifs (voir le chapitre 3).

Malgré l'information cruciale que l'analyse coûts-avantages mettra en lumière et qui pourra vous aider à choisir le mode de prestation le plus approprié, les résultats de cette analyse ne seront que de simples prévisions, à moins que le conseil ne décide d'abandonner son idée de diversification et de garder le mode de prestation actuel. Vous ne pourrez en effet pas vous faire une idée précise des coûts et des avantages d'un autre mode de prestation tant que vous n'aurez pas sous les yeux les soumissions de fournisseurs potentiels en réponse à un appel d'offres. Une fois que vous aurez reçu des offres ou des propositions, vous devrez procéder à une nouvelle analyse coûts-avantages, plus poussée cette fois.

Coûts non récurrents

Le chapitre 4 traite d'une partie des coûts que vous devrez inclure dans votre analyse coûts-avantages du mode de prestation actuel, à savoir les coûts en capital, les coûts de fonctionnement et les coûts indirects. Tout changement important touchant le mode de prestation des services entraînera aussi des coûts non récurrents (voir la section 5.7 au chapitre 5). Vous devrez par ailleurs tenir compte des autres coûts potentiels, tels que ceux associés aux dispositions d'éventuelles conventions collectives se rapportant à la sécurité d'emploi et qui

Certains coûts non récurrents peuvent s'avérer plus importants pour certaines options de DMPS que pour d'autres. Confier à un fournisseur de l'extérieur le soin de gérer un programme ou service municipal, tout en prévoyant qu'il utilise pour ce faire des employés et d'autres ressources de la municipalité, se traduirait par des coûts d'adaptation ou de restructuration de la main-d'œuvre moindres que l'impartition d'une fonction à un autre fournisseur de services qui l'exécuterait avec ses propres employés.

pourraient jouer sur les possibilités d'impartition. Enfin, ne perdez pas de vue un coût non récurrent majeur pouvant survenir dans le contexte de la DMPS, celui que déclenche la succession aux qualités d'un syndicat.

Cette succession, couramment désignée par l'expression « **droits du successeur** », se réfère aux droits issus d'une négociation collective que conservent un syndicat et les employés qu'il représente suite à la vente ou au transfert d'une entreprise ou d'une activité. L'employeur successeur pourra être tenu d'assumer tout ou partie des droits, des privilèges et des obligations qu'une convention collective avait conférés ou imposés à l'employeur prédécesseur. Les fournisseurs potentiels pourront se montrer réticents à assumer de telles obligations pour le reste de la durée de la convention en l'absence d'une compensation quelconque pour les risques ou les coûts associés à l'incapacité de négocier de nouveaux arrangements avec le syndicat[40].

Vu l'importance des retombées possibles d'un changement de mode de prestation des services sur le personnel de la municipalité, songez à élaborer un plan détaillé de gestion des ressources humaines. Ce plan devrait :

- prévoir des mécanismes de transition pour les personnes qui se verront offrir un poste par le nouvel employeur;
- contenir des dispositions visant à faciliter l'adaptation du personnel aux changements dans les modes de prestation (à la fois pour les personnes qui quitteront l'administration municipale que pour celles qui y resteront);
- nommer les principales parties intéressées dont la participation au processus de transition serait souhaitable.

Autres coûts à prévoir en période de transition

La gestion du processus de diversification des modes de prestation des services s'accompagne de coûts administratifs, tels que les coûts en temps et en argent liés à la soumission du nouveau mode de prestation préconisé au processus d'approbation interne, de même que les coûts liés aux analyses juridiques et financières requises pour l'évaluation des offres de fournisseurs potentiels et l'attribution d'un contrat à l'un d'entre eux. Vous devrez en tenir compte dans l'analyse coûts-avantages sur laquelle vous vous baserez pour faire votre choix de mode de prestation.

Choix du fournisseur de services

Si le conseil décide que la meilleure chose à faire est de changer entièrement de mode de prestation (plutôt que d'apporter des améliorations au mode de prestation actuel), il doit ensuite choisir un fournisseur qui fournira les services suivant le nouveau mode de prestation qu'il aura retenu.

Pour choisir un fournisseur, vous passerez sans doute par des étapes similaires à celles qui vous guident dans vos décisions d'achat. N'oubliez jamais qu'il n'existe pas de méthode parfaite pour la prise de décisions contractuelles[41].

Ce chapitre traite des étapes clés de la passation d'un marché de services (telles qu'énoncées dans la boîte de texte ci après). Il ne s'agit là que d'un survol. Vous trouverez de plus amples renseignements sur chacune de ces étapes sous forme de conseils relatifs à l'approvisionnement en services à l'*annexe 9*.

Notez que les appels d'offres sont très complexes sur le plan juridique. Il est fortement conseillé aux municipalités de consulter leurs avocates ou avocats tout au long de ce processus.

7.1 Définir l'objet du marché

7.1 Définir l'objet du marché
7.2 Produire et diffuser le document d'invitation à soumissionner
7.3 Évaluer les offres recueillies
7.4 Préparer et, s'il y a lieu, négocier le contrat

L'une des premières étapes du processus de sélection d'un fournisseur de services consiste à transformer vos réflexions antérieures quant à ce que le conseil attend de la prestation d'un programme ou service et à la façon d'améliorer cette prestation en un énoncé de l'objet du marché.

Réfléchissez attentivement à la façon dont vous vous représentez la mise en œuvre du programme ou du service par l'intermédiaire du nouveau mode de prestation, puisque celle ci affectera votre définition de l'objet du marché[42]. Vous devrez veiller à ce que l'objet du marché soit énoncé de façon claire et simple, de manière à vous assurer d'un niveau de service réaliste et acceptable[43].

7.2 Produire et diffuser le document d'invitation à soumissionner

7.1 Définir l'objet du marché
7.2 Produire et diffuser le document d'invitation à soumissionner
7.3 Évaluer les offres recueillies
7.4 Préparer et, s'il y a lieu, négocier le contrat

Ces activités se divisent en quatre étapes clés :

- la mise au point de critères d'évaluation raisonnables, équitables et efficaces;
- la recherche de soumissions recevables et fiables;
- le choix d'une méthode d'invitation à soumissionner;
- la diffusion du document d'invitation à soumissionner.

S'il est vrai qu'il importe que les résultats attendus par la municipalité sur le plan des services soient expliqués de façon assez détaillée pour que les fournisseurs potentiels les comprennent bien et s'y conforment, on a pu constater que les résultats sont souvent meilleurs lorsqu'une certaine latitude est laissée aux fournisseurs quant à la manière de satisfaire aux critères.

7.2.1 Mise au point de critères d'évaluation raisonnables, équitables et efficaces

Nous avons décrit aux chapitres précédents plusieurs critères d'évaluation pouvant servir à choisir un fournisseur. Une fois que le conseil aura déterminé quels sont les résultats et les niveaux de performance qu'il s'attend à obtenir, vous pourrez les retenir comme critères additionnels. À ce stade, vous aurez par ailleurs réfléchi aux coûts, aux avantages et aux risques (tangibles et intangibles) associés aux divers modes de prestation de service envisageables : ces facteurs pourront également être incorporés à vos critères, ce qui vous aidera à reconnaître la soumission qui présentera le meilleur rapport qualité prix.

Prenez garde à soigneusement cerner et sélectionner les critères selon lesquels vous évaluerez les offres ou propositions des fournisseurs potentiels. Une municipalité qui utiliserait des critères d'évaluation vagues dans le cadre d'un processus d'approvisionnement ou qui changerait ses critères à mi-parcours s'exposerait à des risques de poursuites judiciaires.

Faites bien attention à ce que vos critères d'évaluation soit mis par écrit en termes clairs et précis. Songez à la pondération appropriée pour chacun des critères. Les offres ou propositions recueillies grâce au processus d'invitation à soumissionner devraient se prêter à une comparaison valable, aussi bien entre elles que par rapport à une norme de recevabilité générale.

Lors de la mise au point de vos critères, tenez compte des capacités financières et autres dont les soumissionnaires devront pouvoir disposer pour assurer la prestation du programme ou du service dans les délais impartis. Le fait de choisir un fournisseur financièrement stable peut être un moyen d'éviter de futurs manquements au niveau de la prestation (ce qui est particulièrement important pour les contrats de longue durée ou qui nécessitent une mise de fonds importante).

Tenez également compte de l'expérience et de la réputation des soumissionnaires. Les attributs tels que

l'intégrité, la réputation, le bon sens, l'expérience, l'efficience et la performance antérieure sont importants. Songez aussi à ne pas limiter votre évaluation aux accomplissements passés d'une entreprise, mais à ceux des membres de sa direction et de son personnel : il est fort possible qu'un soumissionnaire qui ne possède que quelques années d'expérience dans un domaine de prestation de programmes ou de services compte parmi les rangs de ses cadres ou autres employés des personnes des plus chevronnées.

Recensez les résultats sur lesquels vous baserez l'évaluation des soumissions :

- prix (facteur de compétitivité);
- spécifications ou critères d'évaluation (degré de conformité);
- facteurs relatifs à l'invitation à soumissionner ou au contrat;
- conception;
- service après-vente;
- dates de livraison;
- systèmes d'administration ou de gestion;
- relations industrielles;
- gestion de la qualité;
- expérience/qualifications/rapports d'arbitrage ou autres antécédents;
- personnel;
- installations/équipements.

7.2.2 Recherche de soumissions recevables et fiables

En plus de ce qui précède, vos critères d'évaluation devraient mettre l'accent sur deux autres facteurs importants, à savoir :

- la possibilité d'obtenir des soumissions recevables, autrement dit des soumissions par lesquelles des fournisseurs potentiels s'engagent à faire exactement ce que vous avez demandé dans votre document d'invitation à soumissionner. Vous pouvez décider d'accepter ces offres quelles que soient les circonstances.
- la possibilité d'obtenir des soumissions fiables, autrement dit des soumissions par lesquelles des fournisseurs potentiels démontrent (généralement de l'avis de la personne qui a demandé la fourniture de ce sur quoi porte l'appel d'offres) à partir de différentes sources de renseignements qu'ils peuvent fournir ce qui est demandé et qu'ils le fourniront tel que convenu.

7.2.3 Choix d'une méthode d'invitation à soumissionner

Avant de produire votre document d'invitation à soumissionner, décidez de la méthode d'approvisionnement qui conviendra le mieux à votre choix de fournisseur. Bien que le sens, l'utilisation et les implications juridiques de ces expressions varient, deux des méthodes les plus répandues sont :

- la demande de propositions (DP);
- l'appel d'offres (AO).

La demande de propositions est plus couramment utilisée pour les contrats visant l'obtention de services (et non de biens). Les autres outils que vous pourriez utiliser pour rendre votre processus plus efficient sont :

- **un appel de présélection**, qui est un processus d'approvisionnement utilisé pour préqualifier des

fournisseurs en vue de leur invitation ultérieure à répondre à une demande de propositions. Les réponses des proposants sont évaluées à la lumière des critères de sélection énoncés dans l'appel de présélection, ce qui mène à la constitution d'une liste réduite de proposants préqualifiés;

- **une demande d'expressions d'intérêt**, qui est un instrument général d'enquête de marché pouvant servir à mesurer l'intérêt que les fournisseurs potentiels portent à une possibilité de marché;
- **une demande d'information**, qui représente un moyen de donner aux fournisseurs potentiels une idée générale ou préliminaire d'un problème à régler ou d'un besoin à combler et de leur demander de soumettre des renseignements ou des conseils, soit concernant la façon de mieux définir le problème ou le besoin en question, soit concernant des solutions envisageables. Il ne s'agit pas d'un mécanisme servant à préqualifier ni présélectionner des fournisseurs et il n'est pas conçu pour aboutir à la passation d'un marché.

Faites appel à des personnes habituées au processus d'approvisionnement pour des activités essentielles à la préparation de votre document d'invitation à soumissionner, à savoir la détermination des modalités et conditions générales, des instructions aux soumissionnaires et des pièces à y joindre.

7.2.4 Diffusion du document d'invitation à soumissionner

Quelques éléments à prendre en considération à propos de la diffusion de votre document d'invitation à soumissionner :

- **Diffusion et publicité**. Lorsque votre document d'invitation à soumissionner est prêt, diffusez le aux fournisseurs potentiels (à moins que vous n'ayez décidé d'avance d'attribuer le contrat à un fournisseur exclusif). Publiez le document conformément à ce que prévoit la politique d'approvisionnement de la municipalité. La portée et l'échelle de votre publicité, de même que les supports retenus, devront vous garantir un champ de diffusion et une compétition appropriés[44].
- **Addenda**. Il pourra vous arriver pour différentes raisons de vouloir diffuser un addendum, notamment pour faire suite à de l'information recueillie lors de la conférence préparatoire à l'invitation à soumissionner, répondre aux questions posées par d'éventuels soumissionnaires, clarifier ce qui peut prêter à confusion dans le document d'invitation à soumissionner ou corriger dans celui-ci des erreurs typographiques majeures découvertes après sa publication.
- **Conférence préparatoire à l'invitation à soumissionner**. Cette conférence a généralement lieu entre la diffusion et la publicité du document d'invitation à soumissionner et le dépouillement

des soumissions recueillies. Elle peut s'avérer utile pour l'attribution de contrats à l'égard desquels les soumissionnaires doivent avoir vu l'endroit où la prestation du programme ou du service devra avoir lieu (comme c'est le cas, par exemple, pour des contrats pour la tonte de pelouses ou l'aménagement paysager).

Pour des conseils pratiques visant à vous aider à décider d'une marche à suivre pour la préparation et la diffusion du document d'invitation à soumissionner, voir l'*annexe 9*, sous « Partie B ».

7.3 Évaluer les offres recueillies

7.1 Définir l'objet du marché
7.2 Produire et diffuser le document d'invitation à soumissionner
7.3 Évaluer les offres recueillies
7.4 Préparer et, s'il y a lieu, négocier le contrat

Une fois les soumissions dépouillées, vous pouvez commencer à évaluer les offres des soumissionnaires, procéder à leur présélection et formuler des recommandations concernant l'attribution du contrat.

Les éléments à la clé d'une évaluation efficace des offres recueillies sont les critères et le système de pondération que vous avez mis au point plus tôt, en vous basant sur votre travail antérieur relatif à l'établissement des résultats voulus en matière de performance et des niveaux de service ciblés, de même qu'au recensement des coûts, des avantages et des risques. Pour des conseils pratiques visant à vous aider à évaluer les offres recueillies, voir l'*annexe 9*, sous « Partie C ».

Une fois que vous avez évalué les offres recueillies de façon impartiale et équitable, et sélectionné l'offre gagnante, vous pouvez attribuer le contrat.

7.4 Préparer et, s'il y a lieu, négocier le contrat

7.1 Définir l'objet du marché
7.2 Produire et diffuser le document d'invitation à soumissionner
7.3 Évaluer les offres recueillies
7.4 Préparer et, s'il y a lieu, négocier le contrat

La première chose à faire après la sélection de l'offre gagnante est d'officialiser les attentes de la municipalité et celles du soumissionnaire retenu par l'entremise de la signature d'un contrat écrit. Ceci donnera vraisemblablement lieu à des négociations.

Dans la pratique, une ébauche de contrat, reflétant et incorporant les conditions énoncées dans le document d'invitation à soumissionner, est souvent rédigée *avant même* que le processus d'appel à la concurrence ne soit entamé. Quel que soit l'approvisionnement concerné, l'emploi d'une ébauche de contrat et de documents d'invitation à soumissionner qui reprennent celle-ci

dans les détails peut éviter par la suite des négociations qui se prolongent indéfiniment.

Bien qu'il soit préférable que tout contrat, et toute ébauche de contrat, soit passé en revue et approuvé (changements éventuels compris) par une avocate ou un avocat de la municipalité au tout début du processus, la consultation de juristes reste tout aussi importante sinon plus avant et pendant les négociations contractuelles. Les renseignements fournis aux soumissionnaires ou utilisés pour évaluer les offres recueillies, en particulier les renseignements et les normes de soumission, peuvent contribuer à augmenter ou à réduire les coûts associés au contrat ou l'exposition de la municipalité à des risques financiers.

Pour illustrer ces propos, il pourrait arriver à une municipalité de vouloir modifier une exigence à un stade avancé du processus. Il se pourrait aussi que ce faisant, elle avantage un soumissionnaire particulier. Par exemple, peu de temps avant la date fixée pour la sélection de l'offre gagnante, un seul soumissionnaire est informé du fait que la date de livraison requise a été reportée à une date ultérieure. Pareilles circonstances risquent de considérablement multiplier, voire aggraver, les risques que la responsabilité contractuelle de la municipalité soit mise en jeu. Les avocates ou avocats de la municipalité pourront l'aider à déterminer quels sont les éléments qu'il est possible de négocier à quel stade du processus d'invitation à soumissionner et quels sont ceux qu'il est préférable de ne pas négocier, de même qu'à établir quels renseignements peuvent être inclus dans les modalités du contrat et lesquels il faut en exclure.

La date à laquelle les soumissionnaires seront avisés du choix de l'offre gagnante est importante. Dans la pratique, il arrive que cette date marque le début de la période de négociations avec le soumissionnaire gagnant pour mettre la dernière main au contrat. S'il s'avère impossible de finaliser le contrat en l'espace du délai prévu à cet effet, examinez vos options, qui peuvent inclure l'interruption des discussions et le démarrage de négociations avec un autre soumissionnaire, voire l'annulation du processus.

Le souci du détail est de la plus haute importance lors de la préparation du contrat. Les erreurs d'orthographe ou de ponctuation peuvent changer le sens du libellé de ses dispositions : corriger les erreurs repérées après la signature du contrat peut s'avérer coûteux et difficile (voire impossible). Votre gestionnaire de contrats ferait bien de travailler en étroite collaboration avec votre avocate ou avocat à toutes les étapes de la préparation et de la négociation du contrat, afin de s'assurer que le libellé des dispositions contractuelles soit correct, que les conditions et modalités d'exécution du contrat soient énoncées bien clairement et que le document respecte les exigences légales pertinentes.

Les contrats abordent souvent tout ou partie des éléments suivants[45] ::

- le mode de rémunération du fournisseur;
- les termes de l'accord;
- les possibilités de rachat;
- les modalités de résiliation;
- les spécifications techniques;
- les qualités requises;
- la formation;
- la communication continue;
- le règlement des différends;
- les dépenses d'investissement requises par rapport aux dépenses opérationnelles ou aux dépenses d'entretien;
- les éventuelles possibilités de cession du contrat;
- le cautionnement;
- les assurances;
- les droits du propriétaire de recevoir les rapports, de les inspecter et d'en vérifier le contenu.

Pour des conseils pratiques visant à vous aider à préparer le contrat, voir l'*annexe 9*, sous « Partie D ».

Mise en œuvre, évaluation et compte rendu

Ce chapitre examine les éléments à prendre en considération lors de la mise en œuvre d'un changement apporté à un mode de prestation de services. Pareille mise en œuvre est une opération ardue, comportant certains risques lesquels, s'ils sont mal gérés, peuvent se traduire par des interruptions de service, des niveaux de service diminués jusqu'à un point inacceptable ou encore une hausse des coûts, autant de facteurs qui peuvent nuire à la crédibilité de votre processus d'approvisionnement et au processus de prestation des services.

Ce chapitre explique par ailleurs ce qu'impliquent le suivi, l'évaluation et le compte rendu de la mise en œuvre du changement.

(Bien que de nombreux points abordés dans ce chapitre s'appliquent à n'importe quelle modification majeure de vos modes de prestation des services, la majorité de ce qui suit ne vaut que dans la mesure où la municipalité a décidé de conserver une part plus ou moins importante de responsabilité officielle vis à vis de la prestation continue du programme ou du service. Si la municipalité opte en faveur de la privatisation, et donc renonce à toute participation officielle à la prestation d'un programme ou d'un service, elle abandonne en général par la même occasion toute fonction de surveillance et d'évaluation au delà de la période de transition. Cela ne veut toutefois pas dire que la municipalité ne puisse pas apporter un soutien officieux au nouveau mode de prestation, par exemple en qualité de bailleur de fonds, de conseiller, de facilitateur, de gérant ou d'agent de réglementation.)

8.1 Mettre en œuvre le nouveau mode de prestation

8.1 Mettre en œuvre le nouveau mode de prestation

8.2 Faire le suivi du nouveau mode de prestation, l'évaluer et, au besoin, l'ajuster

8.3 Rendre compte des améliorations et des obstacles à celles ci

8.1.1 Garantie de bonne fin

Les gens s'attendent de plus en plus à ce que les programmes et services municipaux soient sensibles à leurs besoins. Si vous passez des contrats avec des fournisseurs de l'extérieur en vue de la prestation de ces programmes et services, vous pouvez inclure une garantie de bonne fin dans les dispositions contractuelles.

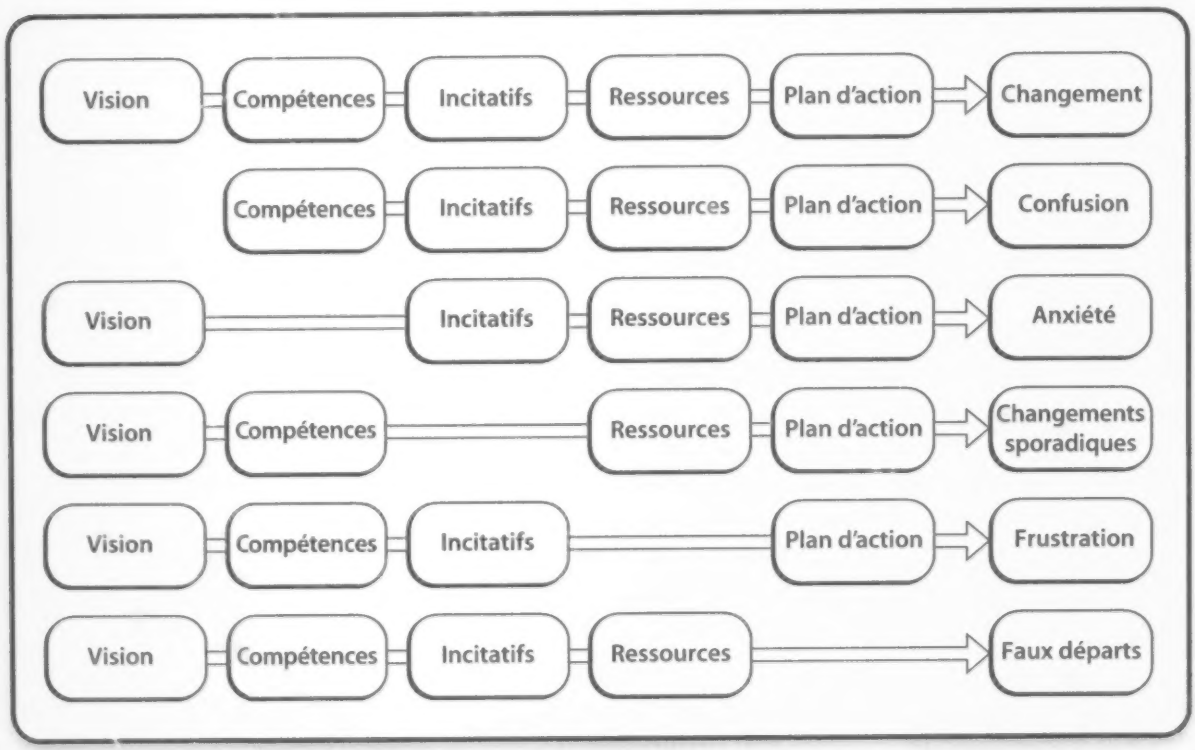
La gestion des contrats (« gestion des services ») est cruciale. Le chapitre précédent traitait des premières étapes du processus, y compris la définition de la portée et de l'objet du contrat et l'attribution de ce dernier. La dernière étape consiste à gérer l'exécution du contrat. Cette gestion consiste à :

- évaluer la performance par rapport aux normes de qualité s'appliquant au contrat;
- s'assurer de l'exécution substantielle du contrat;
- payer le fournisseur;
- évaluer les résultats du contrat (évaluer le fournisseur et son travail, et décider d'un suivi).

Comme l'objet du présent guide n'est pas la gestion des services, un sujet important en soi, nous avons inclus des renvois vers des sources de renseignements sur ce sujet dans l'*annexe 10*.

Qu'une municipalité reste responsable dans la prestation d'un programme ou service ou que celle ci soit entreprise par un autre fournisseur, l'emploi d'un outil de responsabilité communément qualifié d'*accord sur le niveau de service* se répand

Ce qui influe sur le changement (et ce qui sabote sa mise en œuvre)



Ce graphique pourra s'avérer utile à la fois pour les activités de planification et pour l'identification de l'origine des problèmes pouvant survenir durant la phase de mise en oeuvre[46].

pour définir les résultats attendus d'un programme :

- niveau et qualité de service,
- coût,
- délais,
- remèdes en cas de non-exécution.

Pour de plus amples renseignements sur la gestion des contrats découlant de soumissions internes, voir l'*annexe 8*.

8.1.2 Gestion de la mise en œuvre

Le diagramme de la page 82 relatif aux différentes façons d'influer sur le changement fait ressortir les éléments clefs indispensables à la mise en œuvre réussie d'un changement (et les conséquences de l'omission de ces divers éléments!).

Ressourcement

L'instauration d'un nouveau mode de prestation d'un programme ou d'un service ne pourra réussir que dans la mesure où les membres du personnel intervenant dans ce processus possèdent les compétences et le savoir faire nécessaires pour fonctionner dans les nouvelles circonstances.

Le ressourcement de l'initiative de changement est également très important. En particulier, un engagement des cadres supérieurs à mener le processus de transition à bien est indispensable pour :

- surmonter certains des obstacles pouvant se présenter lors de l'adoption d'un nouveau mode de prestation;
- rehausser la crédibilité du processus de transition aux yeux du personnel;
- remettre le personnel en confiance et s'assurer de son appui continu du processus.

Plan d'action

l'élaboration d'un plan d'action passe par[47] :

- la mise au point de la structure de répartition du travail;
- l'affectation de ressources à chaque tâche;
- l'estimation de la durée de chaque tâche;
- le dépistage des dépendances;
- l'établissement de dates repères;
- l'affectation de coûts au plan de projet;
- l'examen et la modification du chemin critique;
- la mise en place de mesures de contrôle de projet;
- la présentation du rapport final au conseil;
- la formulation de recommandations ou de conclusions définitives;
- la vérification que la période de transition est bien terminée;
- l'évaluation du projet à la conclusion du contrat;
- l'exécution des examens de la performance des équipes de projet;
- l'archivage de la documentation liée au projet;
- le démantèlement des équipes de projet;
- la célébration.

Les plans d'action couronnés de succès sont ceux qui bénéficient d'une direction efficace et de communications de qualité.

Direction

En règle générale, les personnes qui dirigent le mieux la mise en œuvre sont celles qui adoptent un processus d'intervention en quatre temps[48] :

- se concentrer sur le processus (s'attacher à expliquer au personnel la nécessité du changement);
- prévoir une période de deuil (laisser aux personnes concernées le temps de faire le deuil des anciennes méthodes de travail);
- reprendre de l'ascendant (rétablir et alimenter l'optimisme du personnel par rapport aux nouvelles méthodes de travail);
- reconstruire (créer les nouveaux systèmes de travail).

La direction a aussi pour rôle d'instaurer un climat et des processus qui favorisent l'innovation.

L'instauration d'un milieu de travail novateur suppose que la direction :

- exprime ses attentes en matière d'innovation;
- fournisse des ressources qui appuient l'innovation;
- établisse un processus d'approbation accéléré pour les idées novatrices;
- soutienne les membres du personnel qui prennent des risques dans leur quête d'innovation et d'amélioration des services.

Tout processus de prise de décisions favorable à l'innovation fournit des lignes directrices sur :

- la question de savoir à quel moment faire une expérience;
- la façon d'estimer les coûts et les avantages d'une expérience;
- les approbations hiérarchiques d'une expérience;
- la question de savoir à quel moment étendre une expérience réussie à d'autres parties de l'organisation;
- la question de savoir à quel moment abandonner une expérience qui ne produit pas les résultats voulus;
- enfin, la question de savoir comment transposer sur de futures expériences les leçons tirées d'une expérience réussie, et même d'une expérience qui a échoué.

Il ne faut jamais punir le personnel pour des expériences ratées, mais plutôt l'encourager à en tirer des leçons.

Communication du changement intervenu

L'une des principales raisons pour lesquelles le personnel résiste au changement au niveau des modes de prestation des services est qu'il ignore l'information essentielle s'y rapportant. Veillez donc à *communiquer aux membres de votre personnel* :

- les raisons du changement et les objectifs qu'il vise;
- ce qui va se produire au juste;
- qui sera affecté par le changement et qui y participera;
- quand et comment le changement doit intervenir.

Songez à utiliser différentes méthodes de communication, selon le stade où votre municipalité en est rendue dans le processus de gestion du changement, et selon que vous désirez communiquer de l'information, faire comprendre le

changement, en évoquer les retombées, rallier le personnel à l'idée du changement ou modifier son comportement.

En général, à mesure que vous passez de la simple communication de l'information aux efforts pour rallier le personnel à l'idée du changement, votre stratégie de communication se transformera davantage en un dialogue permanent entre la direction et le personnel.

Vous pourrez rendre la période de transition plus facile en instaurant des mécanismes favorisant le dialogue et la résolution de problèmes avec les membres du personnel. Généralement, le personnel aura moins de mal à s'identifier à une nouvelle façon de faire les choses si l'occasion lui a été donnée de participer au processus de prise de décisions à la base du changement. Le personnel peut par exemple :

- fournir des données sur le statu quo (par l'intermédiaire de sondages et de groupes de discussion);
- faire des observations sur l'avancement du changement ou sur les options proposées;
- participer aux activités de groupes de travail constitués à différentes fins.

Il faut par contre bien savoir que faire appel à la participation du personnel pour ensuite faire comme s'il n'avait jamais rien contribué irait à l'encontre du but recherché et pourrait nuire à son attitude vis à vis du processus de transition. Pour minimiser ces risques, ne cherchez à obtenir que de l'information que vous pouvez utiliser, gérez les attentes quant à la façon dont vous l'utiliserez et faites savoir quand vous l'avez utilisée[49].

Pour savoir où trouver de plus amples renseignements sur la mise en œuvre, reportez vous à l'*annexe 10*.

8.2 Faire le suivi du nouveau mode de prestation, l'évaluer et, au besoin, l'ajuster

8.1 Mettre en œuvre le nouveau mode de prestation
8.2 Faire le suivi du nouveau mode de prestation, l'évaluer et, au besoin, l'ajuster
8.3 Rendre compte des améliorations et des obstacles à celles ci

8.2.1 Suivi

Compte tenu de tous les efforts qu'il a fournis pour améliorer la prestation des services, le conseil voudra naturellement savoir si la municipalité atteint désormais les buts qu'elle s'est fixés. Toute performance laissant à désirer (que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur de la municipalité) risque d'entraîner des interruptions de service ou des niveaux de service insuffisants. Si la municipalité est toujours responsable du respect de certaines normes de prestation, le conseil doit répondre des niveaux de service et veiller à ce qu'ils soient acceptables.

Songez à mettre en œuvre des politiques qui réduisent ces risques, y compris :

- l'observation ou l'échantillonnage aléatoire du service ou du produit pour vérifier sa conformité à une série de normes préétablies pour l'évaluation de la performance;
- la comparaison de la performance à des critères préétablis (pour voir si la performance correspond aux normes ou critères prévus dans le contrat);
- l'intervention rapide si la performance est décevante;
- la prise de mesures pour s'assurer que les membres du personnel chargés de la gestion des contrats possèdent une expérience suffisante et disposent d'assez de soutien et de possibilités de perfectionnement;
- le maintien, en cas de diversification des modes de prestation des services, de capacités suffisantes au sein de la municipalité pour pouvoir reprendre la prestation directe en cas de besoin.

Pour minimiser le risque de déceptions répétées, documentez les incidents de performance moins que satisfaisante. Pour éviter dans la mesure du possible que les fournisseurs dont la performance laisse à désirer ne se voient attribuer des contrats à l'avenir, étudiez avec votre avocate ou avocat la possibilité d'utiliser cette documentation lors de la présélection des fournisseurs actuels et passés aux fins de la passation d'un nouveau contrat.

En cas de conflit entre la municipalité et un fournisseur, évitez de donner l'impression que la décision prise à l'issue du mécanisme de règlement des différends est arbitraire. Respectez toutes les exigences applicables en matière de règlement des différends (y compris les éventuelles dispositions contractuelles pertinentes). Pour cela, rédigez une politique expliquant comment seront réglés les éventuels conflits sur des questions de performance. Pour en savoir plus sur ces questions de gestion et d'autres, reportez vous à l'*annexe 10*.

8.2.2 Évaluation et ajustements

Une fois que vous aurez utilisé le nouveau mode de prestation des services depuis assez longtemps pour pouvoir juger de sa performance, utilisez une nouvelle fois les quatre outils d'évaluation présentés au chapitre 4. Cela vous donnera accès à une foule de renseignements qui vous aideront à faire les ajustements nécessaires en vue de poursuivre l'amélioration de la prestation des services.

L'examen de la prestation des services, dont le but primordial est de vous aider à découvrir la manière d'optimiser cette prestation, vous aidera aussi à vous faire une idée de la capacité de la municipalité à régler des problèmes, de même que de la qualité des relations entre le personnel et le conseil. Servez-vous de l'information recueillie grâce au processus d'examen pour aider la municipalité à prendre conscience de l'étendue de ses forces et de ses faiblesses, de même que de la performance générale de l'ensemble des fonctions et processus municipaux, pas juste la prestation des services.

8.3 Rendre compte des améliorations et des obstacles à celles-ci

8.1 Mettre en œuvre le nouveau mode de prestation
8.2 Faire le suivi du nouveau mode de prestation, l'évaluer et, au besoin, l'ajuster
8.3 Rendre compte des améliorations et des obstacles à celles-ci

En tant qu'organismes publics qui dépensent l'argent des contribuables, les municipalités doivent clairement rendre compte de l'utilisation des fonds mis à leur disposition. L'article 300 de la *Loi de 2001 sur les municipalités* exige des municipalités qu'au moins une fois par année civile, elles avisent le public, d'une part, des améliorations apportées à la prestation des services de la municipalité et de ses conseils locaux sur les plans de l'efficience et de l'efficacité et, d'autre part, des obstacles identifiés à cette amélioration.

Du fait qu'il crée un cadre d'action pour l'amélioration des services et des programmes et qu'il vous aide à comprendre les obstacles à cette amélioration, le processus d'examen décrit dans le présent guide peut s'avérer utile pour ce qui est de satisfaire à cette exigence en matière de rapport au public[50].

Notes

1 Pour en savoir plus sur ces questions de gestion organisationnelle, voir :

- Harry Kitchen, Efficient delivery of local government services, Queen's University, School of Policy Studies, Kingston, 1993.
- Larry Bossidy et Ram Charan, Ram, Execution: The Discipline of Getting Things Done, Crown Business, New York, 2002.
- James C. McDavid et Brian Marson, éds., The Well-Performing Government Organization, collection éditée de documents présentés lors d'une conférence sur le bon fonctionnement des administrations publiques (Conference on the Well-Performing Government Organization), Institut d'administration publique du Canada, Victoria, 1991.

Pour des sources américaines fort utiles concernant les indicateurs d'une bonne gestion des affaires municipales, voir : The Government Performance Project, au www.maxwell.syr.edu/gpp/grade/2002full.asp. Voir aussi K. Barrett et R. Greene, Grading the Cities. A Management Report Card, 2000, disponible en ligne au www.governing.com/archive/2000/feb/gpintro.txt. Pour une source utile du Royaume-Uni, voir : The Local Government Improvement Program, au www.idea.gov.uk/lgip/lgip-benchmark.pdf; voir aussi la publication à la fois amusante et utile parue en juin 2003, The Man in the Caravan and Other Stories, par Charles Leadbeater.

Pour une discussion plus globale sur différentes actions des municipalités susceptibles d'influer sur l'efficacité et l'efficience de la prestation de leurs services (p. ex., leurs choix en matière de gouvernance ou encore leurs approches de l'aménagement du territoire ou des relations de travail), voir :

- M. Fenn, Emerging Trends in Urban Affairs: A Municipal Manager's View, Urban Affairs: Back on the Policy Agenda, McGill-Queen's University Press.
- Michael Trebilcock, The Prospects for Reinventing Government, Institut C.D. Howe, Toronto, 1994.
- TD Economics, Special Report: A Choice Between Investing in Canada's Cities or Disinvesting in Canada's Future, p. 3 et 21, 22 avril 2003. Disponible au www.td.com/economics.
- Toronto Board of Trade, Responsible and Representative: Better Governance for Toronto, rapport final au groupe d'étude sur la gestion municipale (City Governance Task Force), septembre 2003.

2 Pour l'illustration d'une méthode d'évaluation et de pondération de ces

facteurs, voir « Criteria to Identify Candidates for Review » aux pages 14 à 19 du Competitive Service Delivery Review Manual du Service du transports, des services publics et des travaux publics de la Ville d'Ottawa, publié en 2003.

3 Certaines municipalités posent une exigence préliminaire à l'étape 2, à savoir qu'elles appliquent le critère de l'intérêt public lorsqu'elles examinent un service particulier. Voir à titre d'exemple la publication suivante : Ville de Kingston, Report to Council: Review of Services, rapport nº 04-122, 2004.

4 Faye Schmidt et Teresa Strickland, Sondages sur la satisfaction des clients : Outil de mesures communes, p. 9-13, Réseau du service axé sur les citoyens, Centre canadien de gestion, décembre 1998.

5 Pour un exemple pratique de la façon de transformer cette action en un examen de la prestation des services, voir le rapport nº 04-122 de la Ville de Kingston, Report to Council: Review of Services.

6 Pour une discussion plus poussée de cette forme d'innovation, voir la discussion des travaux de Robert Fritz dans l'article publié par Peter Senge, Creating Desired Futures in a Global Economy, Society for Organizational Learning, « Reflections », vol. 5, nº 1.

7 Pour une discussion approfondie de la notion de « tension structurelle », voir : Robert Fritz, The Path of Least Resistance for Managers: Designing Organizations to Succeed, USA: Berrett Koehler, 1999.

8 Pour une ressource utile relative à cet outil, l'évaluation de programmes, voir la Société canadienne d'évaluation au www.evaluationcanada.ca. Pour en savoir plus sur les pratiques des services municipaux d'aménagement du territoire de l'Ontario et sur les problèmes auxquels ils se heurtent, voir : Mark Seasons, Evaluation and Municipal Urban Planning : Practice and Prospects, The Canadian Journal of Program Evaluation/La Revue canadienne d'évaluation de programme, vol. 17, nº 1, p. 43, 2002.

9 La conception par la Ville de Oakville d'un CD interactif à l'intention du personnel des services d'urgence, gagnant en 2002 du prix Peter J. Marshall pour l'innovation municipale, est un exemple d'une amélioration de l'efficacité issue de cette question.

10 Pour d'excellents exemples de la façon dont mettre l'accent sur ces activités peut améliorer l'efficacité d'un programme municipal, voir la publication de la Ville de Kawartha Lakes, « Interpersonal Development: A Life Skills Program for Ontario Works Clients », gagnante en 2003 du prix Peter J. Marshall pour l'innovation municipale, et la publication de la municipalité régionale de Halton « Establishment of a Housing Help Centre », gagnante du même prix en 2002. La commission des transports

de la Ville de London s'est appuyée sur des activités similaires avec le cadre d'examen visant à redéfinir et moderniser son transport public, tel qu'illustré dans sa présentation, Redefining Delivery of Public Transit.

11 Jim McDavid, Linking Program Evaluation and Performance Measurement: Are There Ways We Can Build and Sustain Performance Measurement Systems?, Colombie Britannique : School of Public Administration, University of Victoria, 1998.

12 Mark Schacter, Not a "Tool Kit." Practitioner's Guide to Measuring the Performance of Public Programs, p.11-12, Ottawa, Institut sur la gouvernance, 2002. Voir aussi : John Mayne, Bureau du Vérificateur général du Canada, Régler la question de l'attribution par l'analyse de la contribution : utiliser judicieusement les mesures du rendement, La Revue canadienne d'évaluation de programme, vol. 16, nº 1, p. 1, 2001.

13 Voir par exemple le « Summer Levy Program » (programme de prélèvement d'été) de la Ville de Windsor, décrit par le Centre des meilleures pratiques municipales de l'Ontario au www.ocmbp.ca.

14 Voir par exemple « Tags-on-bags/Pay-as-you-throw Systems » (système d'étiquetage des sacs de déchets et de facturation au volume de déchets) de la Ville d'Orillia, décrit par le Centre des meilleures pratiques municipales de l'Ontario au www.ocmbp.ca.

15 Voir par exemple « Roads-Winter Control-Cost Accounting » (comptabilité analytique des services d'entretien hivernal des routes) de la Ville de Caledon, décrit par le Centre des meilleures pratiques municipales de l'Ontario au www.ocmbp.ca.

16 Pour de plus amples renseignements, voir « Allocation of General Government » dans les instructions relatives au rapport d'information financière. Ces instructions sont accessibles au http://oraweb.mah.gov.on.ca/fir/Welcome.htm. Notez que cette méthodologie se rapporte uniquement à la répartition des frais de soutien du programme liés à l'administration générale, et non pas à celle du coût indirect des autres fonctions (telles que la protection contre l'incendie ou les services policiers).

17 Archives nationales de l'Australie. DIRKS - A Strategic Approach to Managing Business Information, Appendix 10 - Record Keeping Cost Benefit Analysis, p. 4, 2001.

18 Ontario, Ministère des Affaires municipales et du Logement, Partenariats entre les secteurs public et privé, Toronto, 2001.

19 Industrie Canada, The Public Sector Comparator: a Canadian Best Practices Guide, 2003, p. 12.

20 Ontario, Ministère des Affaires municipales et du Logement, Partenariats entre les secteurs public et privé, Toronto, 2001.

21 Tel qu'adapté de Robert Fritz, The Path of Least Resistance for Managers: Designing Organizations to Succeed, USA, Berrett Koehler, 1999.

22 New South Wales Department of Public Works and Services Cataloguing-in-Publication data, Demand Management Guideline, p. 10, 2001.

23 Pour un autre exemple de l'utilisation de cet outil, voir la discussion sur la rentabilisation des autobus de la Ville de Mississauga (« On the Road Utilization of Buses ») à la p. 104 de l'étude effectuée en 2003 par l'Institut urbain du Canada, Best Practices in Municipal Delivery.

24 Pour un exemple de l'utilisation de cet outil, voir la discussion sur la valeur ajoutée grâce au leadership des employés (« Value Improvement through Employee Leadership Initiative ») à la p. 103 de l'étude effectuée en 2003 par l'Institut urbain du Canada, Best Practices in Municipal Service Delivery.

25 Voir par exemple le système intégré d'information et de gestion relatif à l'approvisionnement en eau et à l'épuration des eaux usées de la Ville de Toronto (« Water and Wastewater-Integrated Business and Information System »), décrit par le Centre des meilleures pratiques municipales de l'Ontario au www.ocmbp.ca.

26 Voir par exemple l'intégration avec d'autres activités des responsabilités relatives aux routes l'hiver, y compris leur practicabilité et patrouille à North Bay, (« Roads-Winter Control-Winter patrol responsibilities integrated with other activities »), décrite par le Centre des meilleures pratiques municipales de l'Ontario au www.ocmbp.ca.

27 Ontario, Ministère des Finances, Division des politiques budgétaires et financières, The Case for Improved Supply Chain Management in Ontario's Broader Public Sector, Toronto, 2003.

28 Pour une discussion sur un programme primé de bien-être des employés, voir l'article « Town of Richmond Hill - Employee Wellness Program », paru à la p. 18 du Municipal Monitor (mars-avril 2004).

29 Voir par exemple la répartition en deux quarts des activités liées à la praticabilité des routes l'hiver dans le comté de Middlesex « Roads-Winter Control-Two-Shift Operation », telle que décrite par le Centre des meilleures pratiques municipales de l'Ontario au www.ocmbp.ca.

30 Voir par exemple les modalités du contrat qu'utilise la municipalité régionale de York pour les activités liées à la praticabilité des routes l'hiver (« Roads-Winter Control-Contract Terms ») et qui facilitent les décisions par les personnes qui patrouillent les routes d'appeler les équipes de déneigement et sablage-salage. Elles sont décrites par le Centre des meilleures pratiques

municipales de l'Ontario au www.ocmbp.ca.

31 Pour un exemple d'utilisation de cet outil, voir la discussion sur le système de gestion des actifs de la municipalité régionale de Peel, à la p. 120 de l'étude effectuée en 2003 par l'Institut urbain du Canada, Best Practices in Municipal Service Delivery.

32 Pour un exemple de l'importance d'une formation polyvalente dans la restructuration des services municipaux, voir la discussion sur le remaniement du processus d'approbation des aménagements de la Ville de Calgary à la p. 97 de l'étude effectuée en 2003 par l'Institut urbain du Canada, Best Practices in Municipal Service Delivery. Voir aussi la formation et les qualifications polyvalentes du personnel chargé de la gestion des eaux et des eaux usées dans la Ville de Dryden et la municipalité régionale de Peel (« Water and Wastewater-Cross-training: A Multi-Skilled/Multi-Licensed Work Force »), telles que décrites par le Centre des meilleures pratiques municipales de l'Ontario au www.ocmbp.ca.

33 Ville de Winnipeg, Policy and Framework for Alternative Service Delivery in City of Winnipeg, 1999.

34 Tel qu'adapté d'une présentation donnée par A. Scott Carson lors de la conférence de l'Institut d'administration publique du Canada (IAPC) en 2003.

35 Carson, Conférence de l'Institut d'administration publique du Canada (IAPC), 2003.

36 Une variante de ce mode de prestation de services, désignée sur place par l'expression « Special Operating Agencies (SOAs) » est très répandue à Winnipeg. Voir Ville de Winnipeg, Policy and Framework for Alternative Service Delivery in City of Winnipeg, 1999. Voir aussi John K. Wilkins, Conceptual and Practical Considerations in Alternative Service Delivery. Symposium on Creating Self-Confident Government: Reflections and New Frontiers, 2003.

37 Ville de Winnipeg, Alternative Delivery Options Business Planning Workbook, « Annexe III », p. 4, janvier 1999. Pour vous faire une idée du recours aux partenariats public-privé à la Ville d'Ottawa, voir le rapport présenté à ce sujet au Comité des services organisationnels et du développement économique et au conseil municipal le 7 juin 2002 (Public-private partnerships).

38 Voir par exemple l'initiative de création d'un partenariat communautaire pour la gestion et le réacheminement des déchets de la Ville de London (« Waste management-Waste diversion-Community Partnership-Building »), telle que décrite par le Centre des meilleures pratiques municipales de l'Ontario au www.ocmbp.ca.

39 Pour une discussion intéressante sur ce sujet, voir O.C.D.E., La sous-

traitance des services publics : Principes directeurs pour une meilleure pratique. Études de cas. Étude hors série sur la gestion publique nº 20, 1997. Pour un exemple de surestimation de ce risque, voir la discussion de la décision prise par la Ville de Winnipeg en 1999 d'utiliser des services internes pour le ramassage des déchets dans : Ville de Winnipeg, Provision of Solid Waste Collection Services. Rapport au comité chargé de la diversification des modes de prestation des services (Alternative Service Delivery Committee), en date du 16 mars 2004, p. 6013. Pour prendre connaissance de plusieurs études de cas municipales, tant canadiennes qu'internationales, faisant ressortir la nécessité d'évaluer et de bien attribuer les risques en se basant sur des données valables et fiables, voir Elizabeth Brubaker, Revisiting Water and Wastewater Utility Privatization, 2003, un document produit pour le Comité d'étude sur le rôle du gouvernement, mis sur pied par le gouvernement de l'Ontario.

40 Pour en savoir plus sur la succession aux qualités d'un syndicat, voir l'article 68 de la *Loi de 1995 sur les relations de travail.*

41 Le plus gros de la discussion dans ce chapitre est tiré d'un texte qui fait autorité dans le domaine de l'approvisionnement en services par les municipalités et qui contient une description détaillée du processus d'approvisionnement, à savoir : Donald F. Harney, Service Contracting: A Local Government Guide, International City/County Management Association, 1992. Le ministère des Affaires municipales et du Logement a également produit un document qui esquisse la marche à suivre par les municipalités pour élaborer des règlements ou des résolutions visant l'approvisionnement en biens et en services : intitulé Guide sur l'élaboration de règlements municipaux en matière d'approvisionnement conformes aux exigences de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, il est disponible sur le site Web du ministère, au www.mah.gov.on.ca.

42 Pour une discussion sur certains de ces sujets, y compris les activités professionnelles reliées, la mise en commun des ressources, les économies d'échelle, la compétitivité et la propriété d'actifs, voir le guide publié par la Ville d'Ottawa en 2003, Competitive Service Delivery Review (CSDR) Manual.

43 Harney, Service Contracting: A Local Government Guide, p. 27.

44 Certains accords sur le commerce intérieur contiennent des clauses limitant la portée, la durée, le mode d'exécution et d'autres aspects de l'approvisionnement. Pour de plus amples renseignements, communiquer avec la Direction des politiques d'approvisionnement et de l'acquisition de services de technologie du Secrétariat du Conseil de gestion ou visiter le www.ppitpb.gov.on.ca.

45 Welsh Local Government Procurement Unit, Basic Guide to Contract and Procurement Law, p. 5-15, 2003. Disponible en ligne au http://www.wlga.gov.uk/Procurement/prog-guidance-docs/guide-to-proc-and-proc-law.pdf.

46 Repris de l'atelier « Developing a Coaching and Mentoring System by Linkage Corporation ». Disponible en ligne au www.linkageinc.com. Pour des renseignements plus généraux sur les questions et les stratégies de mise en œuvre, voir : Larry Bossidy et Ram Charan, Execution: The Discipline of Getting Things Done, Crown Business, New York, 2002.

47 Tiré de « BIA Project Management Process », par Business Improvement Architects. Disponible en ligne au www.bia.ca.

48 Eric Beaudan, Leading in Turbulent Times, *Ivey Business Journal*, juin 2002.

49 Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, SIF Cadre de Gestion du Changement - Mise en œuvre de la stratégie d'information financière du gouvernement du Canada.

50 Pour un exemple de compte-rendu au public des résultats d'un examen de la prestation des services, voir : Ville de Regina, Report To Council on Innovations and Efficiencies Achieved In 2003, rapport nº CM04 10 en date du 26 avril 2004.

Annexe 1 : Glossaire

Les définitions ci-après précisent le sens donné dans le Guide d'examen de la prestation des services destiné aux gestionnaires municipaux à différents mots ou expressions, étant entendu que leur signification peut varier dans d'autres contextes.

Achat de services

On parle d'*achat de services externes* (« impartition ») lorsqu'une municipalité fait appel à un autre fournisseur de services pour lui confier la prestation de programmes ou de services municipaux :

- soit en utilisant des employés du secteur privé (aux termes d'un « contrat d'exploitation et d'entretien »);
- soit en utilisant des employés et des ressources de la municipalité (aux termes d'un « contrat de services de gestion »).

l'achat de services internes (« impartition interne » ou « appel d'offres internes ») permet au personnel de la municipalité de concourir avec des parties externes pour la prestation de programmes ou de services. L'article 271 de la *Loi de 2001 sur les municipalités* oblige les municipalités à adopter des politiques prévoyant les circonstances dans lesquelles les soumissions internes seront encouragées dans le cadre d'un appel d'offres.

Amélioration interne

Processus suivant lequel une municipalité continue d'assurer elle même la prestation d'un programme ou d'un service, mais d'une façon améliorée, soit par l'augmentation de ses avantages et de ses extrants, soit par la diminution de ses intrants.

Analyse coûts-avantages

Évaluation quantitative faisant le rapprochement entre les avantages tirés d'un programme ou d'une initiative et les coûts qui s'y rapportent, autrement dit qui examine les dépenses requises pour obtenir lesdits avantages.

Appel d'offres

Processus d'approvisionnement utilisé pour obtenir des offres concurrentielles basées sur des exigences définies de façon détaillée dont la satisfaction appelle une solution spécifique.

Appel de présélection

Processus d'approvisionnement utilisé pour préqualifier des fournisseurs en vue de leur invitation ultérieure à répondre à une demande de propositions. Les réponses des proposants sont évaluées à la lumière des critères de sélection énoncés dans l'appel de présélection, ce qui mène à la constitution d'une liste réduite de proposants préqualifiés.

Apprentissage organisationnel

Apprentissage ayant lieu au sein d'une organisation grâce à l'échange d'idées, de connaissances ou de modèles mentaux, et grâce à l'apprentissage en équipe.

Coûts de fonctionnement

Coûts des éléments nécessaires à la prestation d'un programme ou d'un service qui sont en général pleinement utilisés dans le courant de l'exercice, comme par exemple les services publics, les salaires, les fournitures de bureau, etc. Comme c'est le cas pour les expressions apparentées, telles que « coûts en capital », il se peut qu'un sens spécialisé différent soit donné à cette expression dans des contextes spécifiques, par exemple en comptabilité.

Coûts du cycle de vie

Somme de la valeur actualisée des coûts d'investissement, coûts en capital, coûts d'installation, coûts en énergie, coûts de fonctionnement, coûts d'entretien et coûts d'aliénation encourus pendant la durée de vie d'un produit ou d'un service. L'analyse des coûts du cycle de vie permet de choisir, parmi plusieurs solutions envisageables, celle qui présente le meilleur rapport coût-efficacité, et ainsi de réduire le plus possible les coûts à long terme liés à l'acquisition d'un produit ou d'un service.

Coûts en capital

En règle générale, coûts liés à tout bien durable, tel que des installations ou du matériel fixe ou « permanent » et des installations ou du matériel « semi permanent », des machines ou des bâtiments. Comme c'est le cas pour les expressions apparentées, telles que « coûts de fonctionnement », il se peut qu'un sens spécialisé différent soit donné à cette expression dans des contextes spécifiques, par exemple en comptabilité.

Coûts non récurrents

Coûts qui ne surviennent qu'une seule fois dans la réalisation d'un projet, également qualifiés de « coûts ponctuels ». Malgré leur aspect ponctuel, les coûts non récurrents peuvent absorber une part majeure du budget d'un petit projet.

Coûts d'adaptation ou de restructuration de la main-d'œuvre

Coûts additionnels ponctuels auxquels une municipalité doit faire face lorsque certains de ses employés sont supplantés par d'autres en raison de modifications apportées au mode de prestation d'un programme ou d'un service. Ces coûts peuvent inclure des indemnités de départ, des droits à pension ou encore la contribution à un fonds de sécurité d'emploi.

Coûts directs

Dépenses qu'il est possible de rattacher avec précision à la prestation d'un service spécifique.

Coûts fixes

Coûts encourus à l'égard d'une immobilisation ou de la prestation d'un service qui sont sans rapport avec la quantité d'extrants de l'immobilisation ou du service en question.

Coûts indirects

Coûts liés à l'exploitation d'un organisme dans son ensemble qui ne sont donc

guère attribuables à un service particulier et qui, de ce fait, échappent au contrôle des gestionnaires municipaux.

Demande d'expressions d'intérêt

Instrument général d'enquête de marché pouvant servir à mesurer l'intérêt que les fournisseurs potentiels portent à une possibilité de marché. Antérieure au lancement d'un appel d'offres ou d'une demande de propositions, la demande d'expressions d'intérêt n'a pas pour résultat direct la passation d'un marché.

Demande d'information (demande de renseignements)

Moyen de donner aux fournisseurs potentiels une idée générale ou préliminaire d'un problème à régler ou d'un besoin à combler et de leur demander de soumettre des renseignements ou des conseils, soit concernant la façon de mieux définir le problème ou le besoin en question, soit concernant des solutions envisageables. Il ne s'agit pas d'un mécanisme servant à préqualifier ni présélectionner des fournisseurs et il n'est pas conçu pour aboutir à la passation d'un marché.

Demande de propositions

Processus d'approvisionnement concurrentiel utilisé pour obtenir des propositions originales de solutions globales à un problème ou besoin complexe auquel il n'y a pas qu'une seule solution spécifique.

Diversification des modes de prestation des services (DMPS)

Méthode de restructuration employée dans le secteur public pour améliorer la prestation des services au public grâce à l'exécution de fonctions municipales en collaboration avec des particuliers, des groupes communautaires, divers organismes gouvernementaux ou le secteur privé. Le recours à la DMPS permet à une municipalité de se concentrer sur les activités qu'elle est le mieux à même d'exécuter, tout en s'en remettant à d'autres pour l'exécution d'activités qui correspondent davantage à leur savoir-faire.

Économie

Coût relatif des intrants d'un programme ou d'un service, comparé à une norme donnée, telle que le coût du marché.

Efficacité

Rapport entre les extrants d'un programme ou service et ses résultats. L'efficacité d'un service est directement proportionnelle à la correspondance entre ses extrants et les résultats recherchés.

Efficience

Rapport entre les extrants et les intrants, ou entre la quantité d'extrants par unité d'intrants. L'unité A est plus efficiente que l'unité B, soit : 1) parce qu'elle utilise moins de ressources que l'unité B, mais engendre les mêmes extrants, soit 2) parce qu'elle utilise les mêmes ressources que l'unité B, mais engendre plus d'extrants.

Examen de la prestation des services

Méthode d'évaluation consistant à minutieusement examiner les services municipaux, un à un, afin d'établir leur mode de prestation optimal.

Examen des services de base

Activité de planification fondamentale par laquelle une municipalité cherche à déterminer quels sont les services qu'elle devrait offrir ou non. Il ne faut pas confondre cet examen des services de base avec l'examen de la prestation des services qui, lui, aide une municipalité à améliorer l'efficacité et l'efficience d'un programme ou d'un service particulier.

Extrants

Produit tangible d'un programme ou service, exprimé par exemple en tonnes de déchets ramassés ou en nombre d'incendies éteints.

Gestion de la demande

Processus suivant lequel le fournisseur d'un service tente d'influer sur la demande pour un programme ou service par l'intermédiaire de l'éducation des consommateurs, par exemple, ou encore de la fixation des prix, de l'innovation technologique, de différentes méthodes de gestion, d'une réglementation ou encore de procédures opérationnelles.

Gestion des dépenses

Système de gestion visant l'examen continu des sommes consacrées à un programme ou service, afin de réduire les dépenses et de cerner les possibilités d'utilisation plus responsable, efficace et efficiente des ressources.

Gestion des risques

Manière systématique d'établir le meilleur plan d'action en cas d'incertitude par l'intermédiaire de l'identification, de la communication, de l'évaluation et de l'analyse des éléments de risque, de la prise de mesures s'y rapportant, et enfin du suivi de ces mesures.

Intrants

Ressources (qu'il s'agisse par exemple des dollars dépensés, de personnes employées ou de matériel utilisé) absorbées par un programme ou service pour produire ses extrants.

Mesures de la performance

Moyen de chiffrer et de surveiller l'efficience et l'efficacité d'un programme ou d'un service particulier sur une période de temps donnée, de même que d'établir son impact sur la collectivité.

- **Les mesures de l'économie** portent sur le coût d'acquisition des intrants d'un programme ou d'un service par rapport à une norme donnée, telle que le coût du marché.
- **Les mesures de l'efficience** portent sur la question de savoir si la municipalité obtient le plus d'extrants possible pour les intrants du programme ou du service (par exemple, en termes de nombre de jeunes qu'un programme d'emploi permet d'atteindre pour un coût donné).
- **Les mesures de l'efficacité** portent sur la question de savoir si les extrants produisent les résultats voulus (pour reprendre l'exemple ci dessus, le programme ou le service a-t-il pour résultat qu'un plus grand nombre de jeunes trouvent un emploi que ce n'aurait autrement été le cas?).

Modèle logique de programme

Moyen de présenter un programme ou un service de façon visuelle et

schématique, y compris ses hypothèses sous-jacentes, de manière à pouvoir mieux cerner la relation entre les intrants, les extrants et les résultats et l'illustrer à l'aide de flèches. Le modèle logique facilite la réflexion sur ce qu'un programme ou service est censé accomplir, les mesures prises pour y parvenir et les hypothèses relatives au fonctionnement des choses.

Octroi de permis ou de licences

Vente par la municipalité à une personne physique ou morale de son intérêt légal dans un programme ou service. Une municipalité qui aurait par exemple inventé un système avancé d'information géographique pourrait autoriser des entreprises privées à s'en servir aux termes d'une licence.

Outil de mesures communes (OMC)

Instrument de sondage du public mis au point par le Centre canadien de gestion dans le but d'uniformiser la mesure de la satisfaction de la clientèle d'un organisme à un autre. L'outil de mesures communes (OMC), qui a fait l'objet de nombreuses mises à l'essai sur plusieurs années, a obtenu plusieurs distinctions, tant canadiennes qu'internationales, en tant qu'outil d'évaluation. Afin de bien tenir compte de tous les aspects du service à la clientèle, l'OMC pose des questions réparties en cinq catégories, à savoir les attentes du client ou de la cliente, ses impressions à l'égard de la qualité du service reçu, le degré d'importance qu'il ou elle attribue à un service, son degré de satisfaction à l'issue du service, et enfin, ses priorités concernant l'amélioration du service en question. Pour en savoir plus, visitez le site Web de l'Institut des services axés sur les citoyens au www.iccs-isac.org.

Partenariat

Association qu'une municipalité forme d'une manière ou d'une autre avec un partenaire du secteur public ou du secteur privé en vue de la prestation de programmes ou de services municipaux. Un partenariat ne reflète pas nécessairement une méthode d'approvisionnement ni un accord juridique particulier. Par contre, il reflète souvent des relations d'affaires existant de longue date entre les partenaires, dont chacun contribue une partie des ressources nécessaires à la prestation des programmes ou des services, en assume une partie des risques et en partage les récompenses. Une municipalité peut, entre autres, choisir de former un partenariat avec un organisme public externe, une entreprise privée ou un organisme bénévole.

Lorsqu'une municipalité s'associe à un **partenaire du secteur public**, ce partenariat représente en général une relation ou une entente intergouvernementale aux termes de laquelle deux autorités, relevant de n'importe lequel ou lesquels des trois ordres de gouvernement, conviennent du mode de prestation de programmes ou de services. Un tel partenariat peut prendre la forme de la mise en commun des services, moyennant un accord selon lequel deux ou plusieurs autorités assurent ensemble la planification, le financement et la prestation d'un programme ou service municipal. À titre d'exemple, une municipalité et un conseil

scolaire peuvent s'entendre pour concevoir et construire une installation polyvalente hébergeant, disons, une école et une bibliothèque publique, afin de réaliser des économies d'échelle ou de mettre en commun leur savoir faire.

Lorsqu'une municipalité s'associe à un **partenaire du secteur privé**, ce partenariat représente en général une relation ou une entente entre la municipalité et un fournisseur du secteur privé visant l'atteinte d'objectifs précis. Les partenariats de ce type (qualifiés de « partenariats public-privé » ou « P3 ») sont souvent formés en vue de la conception, du financement, de la construction ou de l'aménagement et de l'exploitation d'installations ou de services publics, étant entendu que chacun des partenaires contribue une partie des ressources nécessaires à l'entreprise en question et en partage ses profits ou pertes. Ce type de partenariat diffère en principe d'un marché de services traditionnel, en ce sens que le partenaire du secteur privé fait généralement un investissement important en argent, en capital-risque ou en actions, tandis que la municipalité y gagne l'accès à une source de financement ou à du savoir faire externe.

Personnes morales municipales

L'article 203 de la *Loi de 2001 sur les municipalités* autorise les municipalités à constituer des personnes morales en vue de la prestation de services municipaux et de l'aménagement de nouvelles installations. Ces personnes morales peuvent soit être la propriété exclusive de la municipalité, soit appartenir dans une proportion plus ou moins grande (jusqu'à un maximum de 49 pour 100) à des propriétaires privés ou à des organismes à but non lucratif.

Plan d'activités

Document qui résume les objectifs opérationnels et financiers d'une entreprise, et qui contient des plans et des budgets détaillés faisant ressortir de quelle manière il est prévu d'atteindre ces objectifs.

Prestation directe

Mode de prestation de services suivant lequel la municipalité est principalement responsable de la mise au point et du financement d'un programme ou d'un service, de même que de sa prestation, en général à l'aide de membres de son personnel. À l'heure actuelle, en Ontario, la plupart des programmes et services municipaux sont fournis de cette manière.

Privatisation

Faute de définition uniforme, une conception de la privatisation implique la vente de biens ou le transfert de capitaux à une société du secteur privé. La privatisation peut notamment être envisagée s'il n'y a plus de raison d'intérêt public pour laquelle la municipalité devrait continuer d'assurer la prestation d'un programme ou d'un service, ou encore s'il est possible de protéger l'intérêt public moyennant une réglementation. Une différence fondamentale entre la privatisation et l'achat de services externes est qu'en cas de privatisation, la responsabilité pour la prestation du programme ou du service est plus ou moins transférée de la municipalité au fournisseur du secteur privé, tandis qu'en cas d'achat de services

externes, cette responsabilité reste entièrement celle de la municipalité.

Programme de mesure de la performance des services municipaux (PMPSM)

Le ministère des Affaires municipales et du Logement a instauré le Programme de mesure de la performance des services municipaux (PMPSM) pour l'année de déclaration 2000. Ce programme exige des municipalités qu'elles recueillent des données spécifiques sur leurs domaines clés de prestation de services, qu'elles transmettent ces données au gouvernement provincial et qu'elles rendent compte de leurs résultats à leurs contribuables. Les objectifs du PMPSM sont les suivants :

- offrir un outil permettant d'évaluer la prestation des services municipaux, en vue d'améliorer la performance des services locaux en mesurant leur efficience et leur efficacité;
- renforcer l'obligation des municipalités de rendre des comptes aux contribuables et sensibiliser davantage ces derniers aux responsabilités assumées par les municipalités;
- fournir aux municipalités un moyen d'échanger systématiquement des données sur leur performance et de profiter des meilleures pratiques des unes et des autres.

Pour de plus amples renseignements sur le PMPSM, voir le site Web du ministère au www.mah.gov.on.ca.

Résultat

Retombées des extrants d'un programme ou service sur les habitants (autrement dit, non pas ce que le programme ou service fait, mais les effets qu'il engendre). Pour cerner les résultats recherchés, il s'agit de répondre à la question : « Que voulons nous accomplir avec ce programme ou service? ».

Soumission fiable

Soumission par laquelle un fournisseur potentiel démontre (généralement de l'avis de la personne qui a demandé la fourniture de ce sur quoi porte l'appel d'offres) à partir de différentes sources de renseignements qu'il peut fournir ce qui est demandé et qu'il le fournira tel que convenu.

Soumission interne

Processus permettant au personnel interne de faire concurrence à des entités externes pour l'obtention de contrats ou de marchés. L'article 271 de la *Loi de 2001 sur les municipalités* oblige les municipalités à adopter des politiques prévoyant les circonstances dans lesquelles les soumissions internes seront encouragées dans le cadre d'un appel d'offres.

Soumission recevable

Soumission par laquelle un fournisseur potentiel s'engage à faire exactement ce que la municipalité a demandé dans son document d'invitation à soumissionner.

Valeur actualisée des flux de trésorerie

Méthode d'évaluation du rendement d'un investissement proposé qui tient compte de la valeur temporelle de l'argent, autrement dit, du fait qu'un dollar recevable à l'avenir vaut moins qu'un dollar reçu aujourd'hui. Voir aussi Valeur actualisée nette.

Valeur actualisée nette

L'analyse de la valeur actualisée nette permet de comparer des solutions envisageables lorsque les rentrées et les sorties d'argent ne sont pas uniformes. La valeur actualisée est calculée en multipliant les coûts par un facteur préétabli, ce qu'on appelle l'actualisation, basé sur un taux d'actualisation déterminé et une durée déterminée. La valeur actualisée nette reflète le principe qu'un dollar recevable à l'avenir vaut moins qu'un dollar reçu aujourd'hui. Voir aussi Valeur actualisée des flux de trésorerie.

Annexe 2 : Dispositions de la *Loi de 2001 sur les municipalités*

Avant d'envisager toute modification du mode de prestation des services, les membres du conseil municipal et les cadres municipaux doivent s'assurer de bien connaître le cadre législatif régissant cette prestation. (Il convient de noter à cet égard que les municipalités ontariennes sont aussi soumises à toute une gamme d'autres textes de loi, notamment ceux qui touchent l'ensemble des employeurs, tels que la *Loi de 2000 sur les normes d'emploi* et la *Loi de 1995 sur les relations de travail*, et ceux qui s'appliquent à des services particuliers, comme par exemple la *Loi de 1997 sur la prévention et la protection contre l'incendie* ou la *Loi sur les bibliothèques publiques*.)

Les trois éléments clefs de la *Loi de 2001 sur les municipalités* qui influent sur l'examen de la prestation des services sont les suivants :

1. les nouvelles dispositions conférant aux municipalités des pouvoirs relatifs à la prestation de services, sous certaines réserves (telles qu'abordées ci après);
2. les nouvelles dispositions établissant des exigences en matière de performance et de responsabilité (telles qu'abordées à l'annexe 3);
3. les nouvelles dispositions énonçant le rôle du conseil municipal par rapport à la prestation de services (telles qu'abordées au chapitre 1).

(Voir le Guide électronique de la *Loi sur les municipalités* publié par le ministère des Affaires municipales et du Logement.)

Pouvoirs d'une personne physique

Selon l'article 8 de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, les municipalités possèdent les droits et les pouvoirs d'une personne physique aux fins de l'exercice des pouvoirs que leur confère cette même loi ou toute autre loi. Cela signifie que les conseils municipaux disposent à peu de chose près des mêmes pouvoirs et de la même latitude d'action que toute autre personne physique ou morale pour gérer les affaires organisationnelles et administratives d'une municipalité. En général, ces pouvoirs permettent à une municipalité, sans qu'une disposition législative ne l'y autorise spécifiquement, à :

- embaucher du personnel;
- conclure des accords;
- acheter des biens-fonds et du matériel;

- déléguer des responsabilités administratives à des membres de son personnel, à des comités ou à d'autres organismes, tels que des conseils de gestion.

Cet article de la *Loi de 2001 sur les municipalités* remplace à lui seul les nombreuses dispositions spécifiques et normatives qui régissaient les questions d'ordre administratif dans l'ancienne *Loi sur les municipalités*.

Les municipalités peuvent essentiellement exercer ces vastes pouvoirs administratifs et organisationnels sous deux réserves :

- bien qu'elles disposent des pouvoirs d'une personne physique, les municipalités ne sont pas autorisées à assurer la prestation de services ou d'exploiter des installations, telles que des établissements correctionnels, qui ne relèvent pas de leur compétence en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* ou de toute autre loi;
- les pouvoirs d'une personne physique dont disposent les municipalités ne s'appliquent par ailleurs pas aux parties de la *Loi de 2001 sur les municipalités* traitant de questions d'ordre financier (l'article 17, en particulier, restreint l'exercice des pouvoirs d'une personne physique par les municipalités à l'égard de transactions financières).

Domaines de compétence

L'article 11 confère aux municipalités de vastes pouvoirs relatifs à la prestation de services et à l'exploitation d'installations dans dix domaines de compétence. Ces domaines de compétence reflètent essentiellement la portée des pouvoirs dont les municipalités disposaient en matière de prestation de services en vertu de l'ancienne *Loi sur les municipalités*, mais ils sont exprimés de façon très générale, de sorte à laisser aux conseils municipaux une plus grande marge de manœuvre face à leurs circonstances locales.

Les conseils n'ont pas besoin d'invoquer de disposition législative spécifique pour justifier leurs actions dans le cadre d'un de ces domaines de compétence. La plupart du temps, le domaine de compétence constitue la base des pouvoirs de la municipalité. (Un avantage additionnel de l'inclusion de ces domaines de compétence dans la *Loi de 2001 sur les municipalités* est qu'elle devrait dans bien des circonstances éviter la nécessité d'adopter une disposition législative spécifique face à l'émergence d'une situation sans précédent à l'échelle locale.)

Voici les domaines de compétence d'une municipalité, assortis de quelques exemples de ce que chacun d'eux englobe :

1. les voies publiques, y compris le stationnement et la circulation sur celles-ci;
2. les réseaux de transport autres que les voies publiques (trafic local, traversiers, aéroports);
3. la gestion des déchets (ramassage des ordures, recyclage, compostage, élimination);
4. les services publics (réseau d'alimentation en eau et installations d'épuration des eaux d'égout);

5. la culture, les parcs, les loisirs et le patrimoine (parcs, patinoires, musées, galeries d'art);
6. le drainage et la lutte contre les inondations, à l'exception des égouts pluviaux (canaux d'évacuation des crues, achat de terres humides);
7. les constructions, y compris les clôtures, les panneaux et les enseignes (clôtures autour des piscines);
8. le stationnement autre que sur les voies publiques (parcs de stationnement, garages);
9. les animaux (immatriculation, cliniques de castration, restrictions concernant les animaux exotiques);
10. les services de développement économique (parcs industriels, promotion du tourisme).

L'exercice de ces pouvoirs par une municipalité est toutefois limité par différentes parties de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et par d'autres lois.

Premièrement, quelque 80 lois différentes (telles que la *Loi de 1997 sur la prévention et la protection contre l'incendie*, la *Loi sur les services policiers* et la *Loi de 1997 sur le programme Ontario au travail*), administrées par d'autres ministères, confèrent aussi des pouvoirs relatifs à d'importants services municipaux.

Deuxièmement, la *Loi de 2001 sur les municipalités* limite explicitement l'exercice par les municipalités de leurs pouvoirs dans leurs domaines de compétence. À titre d'exemple, dans les six domaines de compétence énumérés à l'article 16, une municipalité n'a pas le pouvoir d'adopter des règlements relativement aux systèmes ou réseaux du secteur privé du genre qu'autorisent les domaines en question.

Enfin, les délibérations des municipalités concernant l'exercice de leurs pouvoirs dans leurs divers domaines de compétence doivent tenir compte de la partie III de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, intitulée « Pouvoirs municipaux particuliers ». Les articles 24 à 114 sous cette partie complètent ou limitent les domaines de compétence, voire les assortissent de certaines exigences procédurales.

Pouvoirs gouvernementaux

Le paragraphe 9 (3) précise que les domaines de compétence des municipalités confèrent à celles ci des pouvoirs généraux dont ne disposent pas les personnes physiques. Ces pouvoirs permettent aux conseils municipaux d'adopter des règlements municipaux ayant pour effet de réglementer ou d'interdire certaines activités, de même que d'exiger certaines choses de certaines personnes ou encore de prévoir un régime de permis, de licences et d'approbations.

L'ancienne *Loi sur les municipalités* énonçait spécifiquement les pouvoirs de réglementation des municipalités et les associait à des activités précises. À titre d'exemple, le paragraphe 208 (6) de l'ancienne loi autorisait spécifiquement les municipalités à réglementer le recyclage des déchets. Dans la *Loi de 2001 sur les municipalités*, ce pouvoir n'est pas explicitement mentionné, mais plutôt, selon l'article 9, inclus dans le domaine de compétence qu'est la « gestion des déchets ».

Pouvoir de créer des personnes morales

Selon l'article 203, le lieutenant gouverneur en conseil (c.-à-d., le Conseil des ministres) peut, par règlement, régir la constitution des divers types de personnes morales qu'une ou plusieurs municipalités peuvent constituer ou dont elles peuvent faire l'acquisition, y compris des sociétés par actions, avec ou sans actionnaires non municipaux.

Le règlement adopté récemment relatif aux personnes morales municipales augmente les pouvoirs des municipalités, petites ou grandes, de constituer des personnes morales et d'associer des partenaires du secteur privé au financement et à l'exécution de projets publics en ayant recours à celles ci. Les personnes morales, y compris des sociétés par actions, que les municipalités sont autorisées à constituer, ne peuvent toutefois avoir que certains objets précis, à savoir :

- l'exploitation, la fourniture ou l'entretien de ce qui suit :
  - un réseau de transport en commun;
  - un système de gestion des ordures ménageres;
  - des services de promotion du développement économique;
  - des services administratifs;
  - certains types d'immobilisations municipales visées à l'article 110 de la *Loi de 2001 sur les municipalités* (y compris celles dont le conseil se sert aux fins de l'administration générale de la municipalité, celles qui ont rapport à la fourniture de systèmes de transport et de transport en commun, à la collecte et à la gestion des ordures ménagères et autres déchets, de même que les centres communautaires et les autres installations municipales utilisées à des fins culturelles, récréatives ou touristiques ou encore les stationnements);
- la construction et la propriété d'installations récréatives, touristiques et culturelles (exception faite des bibliothèques), de maisons de soins infirmiers et de foyers de bienfaisance, de réseaux de transport en commun, de systèmes de gestion des ordures ménagères et d'installations de stationnement général.

Le règlement confère par ailleurs des pouvoirs spéciaux à la municipalité régionale de York en ce qui a trait à la constitution d'une personne morale à des fins liées à un réseau ou à des installations de transport en commun.

Commissions de services municipaux

L'article 195 autorise les municipalités de palier supérieur comme de palier inférieur à se doter de commissions de services municipaux, chargées du contrôle et de la gestion des services dans les domaines de compétence suivants :

- les services publics,
- la gestion des déchets,
- les réseaux de transport autres que les voies publiques,
- la culture, les parcs, les loisirs et le patrimoine,
- le stationnement, ailleurs que sur les voies publiques.

Ceci donne une plus grande liberté d'action en matière d'administration et de gestion aux municipalités qui voudraient unir leurs efforts, à deux ou plusieurs, pour la prestation de services. La commission de services municipaux est mandataire de la municipalité et c'est la municipalité, et non la commission, qui est propriétaire des actifs liés à un service municipal. La commission de services municipaux ne peut pas emprunter d'argent. Elle doit par ailleurs obtenir le consentement de la municipalité avant de pouvoir étendre la prestation de services à une autre municipalité ou entreprendre des améliorations des immobilisations.

Frais d'utilisation et redevances

Aux termes de la partie XII de la nouvelle *Loi de 2001 sur les municipalités*, une municipalité dispose de vastes pouvoirs pour imposer des frais et des redevances pour tout service ou toute activité qu'elle fournit ou organise, de même que pour l'utilisation de ses biens. La municipalité détermine le montant des frais ou redevances, de même que les personnes qui doivent les acquitter.

La Loi interdit aux municipalités de prélever un impôt sur le revenu ou un impôt par tête. Elle autorise par ailleurs le ministre des Affaires municipales et du Logement à limiter, par voie de règlement, la nature des services à l'égard desquels les municipalités peuvent prélever des frais ou redevances en vertu de cette partie, de même que les modalités de ce prélèvement.

Les frais liés à l'utilisation d'un système de gestion des déchets ou d'un système d'égouts, à la consommation d'eau ou aux permis et inspections des services de police ou de protection contre l'incendie, entre autres, sont soumis à des règles particulières prescrites dans le règlement. Dans certains cas, par exemple, ces règles incluent l'exigence qu'une municipalité tienne au moins une réunion publique pour donner l'occasion aux contribuables de faire des observations à propos des frais ou redevances dont le prélèvement est envisagé.

Les municipalités n'ont pas le droit d'imposer ou de prélever certains types de frais ou de redevances, notamment :

- à une catégorie de personnes constituée uniquement de la Couronne;
- pour assurer la sécurité des tribunaux ou pour escorter et transporter les détenus;
- pour le traitement des demandes qui sont faites relativement à des questions d'aménagement en vertu de la *Loi sur l'aménagement du territoire* (des frais peuvent toutefois être exigés en application de la *Loi sur l'aménagement du territoire*).

Par ailleurs, le conseil de gestion constitué par une municipalité pour un secteur d'aménagement peut imposer des frais ou des droits, mais uniquement aux propriétaires de biens commerciaux imposables situés dans le secteur d'aménagement pour lequel le conseil de gestion a été constitué, de même qu'aux locataires de tels biens.

Restrictions

La *Loi de 2001 sur les municipalités* se caractérise aussi par le fait qu'elle comporte des restrictions explicites, notamment les suivantes :

- Les règlements municipaux doivent être compatibles avec les lois fédérales et provinciales.
- Les pouvoirs des municipalités dans leurs domaines de compétence peuvent être assujettis à certaines formalités et à des restrictions établies dans d'autres lois.
- Il est interdit aux municipalités de réglementer des systèmes non municipaux dans six de leurs domaines de compétence.
- Il est interdit à une municipalité faisant partie d'un système à deux paliers de réglementer une activité de l'autre palier qui est autorisée en vertu des domaines de compétence.
- Certaines mesures administratives et financières ne sont autorisées ni en vertu des domaines de compétence, ni en vertu des pouvoirs d'une personne physique, p. ex., fixer des impôts, des droits ou des redevances, contracter des dettes et faire des placements : les pouvoirs municipaux relatifs à ces activités sont énoncés ailleurs dans la *Loi de 2001 sur les municipalités*.
- À quelques exceptions près, les municipalités ne peuvent exercer leurs pouvoirs qu'à l'intérieur de leurs limites territoriales.

Annexe 3 : Performance et mécanismes de responsabilisation des municipalités

Plusieurs initiatives ont été prises, tant en application de la *Loi de 2001 sur les municipalités* (c. à d., son article 300) qu'à la suite des efforts déployés par différentes associations municipales et par le gouvernement provincial, pour veiller à ce que les municipalités se conforment à des normes de performance et de responsabilité élevées et les aider à améliorer leur prestation de services. Le chapitre 1 aborde deux de ces initiatives, l'article 300 de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et le présent guide. La présente annexe aborde ce qui suit :

- le Programme de mesure de la performance des services municipaux;
- l'Initiative d'analyse comparative des services municipaux;
- le Centre des meilleures pratiques municipales de l'Ontario;
- les ateliers sur les partenariats secteur public-secteur privé;
- les « liens sur l'innovation dans la prestation des services ».

Programme de mesure de la performance des services municipaux

Instauré par le ministère des Affaires municipales et du Logement en 2000, le Programme de mesure de la performance des services municipaux (PMPSM) exige des municipalités ontariennes qu'elles mesurent leur performance en matière de prestation des services municipaux et qu'elles en rendent compte à leurs habitants. Le PMPSM comporte 40 mesures de la performance relatives aux services de base dans 10 domaines. Il établit un processus dynamique de définition et de mise au point de mesures pertinentes tant pour les municipalités que pour le public. Il gagnera en qualité et en complexité à mesure des perfectionnements et ajouts que les municipalités et d'autres intervenants pourront y apporter.

Les mesures de la performance mises au point par ce programme portent tant sur l'efficacité que sur l'efficience des services municipaux. Les services retenus aux fins de mesure sont :

- particulièrement coûteux pour les municipalités;
- d'intérêt tant provincial que municipal;
- à la fois d'une grande importance et d'une grande valeur pour le public;

- des services concernant lesquels les données sont assez faciles à recueillir;
- du ressort des municipalités.

Le PMPSM correspond à une série de pratiques existantes des municipalités en matière d'élaboration de mesures de la performance et de compte rendu du résultat de ces mesures, incorporées ou conjointes à leurs processus annuels de budgétisation ou de planification stratégique. Par ailleurs, un groupe intermunicipal d'évaluation des performances fait depuis quelque temps déjà de précieuses contributions à la mesure de la performance des services municipaux.

Pour en savoir plus sur le PMPSM, reportez vous au site Web du ministère des Affaires municipales et du Logement au www.mah.gov.on.ca.

L'initiative d'analyse comparative des services municipaux

L'initiative d'analyse comparative des services municipaux, connue en anglais sous le nom « Ontario Municipal CAO's Benchmarking Initiative (OMBI) », est un projet de partenariat qui vise à promouvoir l'excellence des services au sein des administrations municipales. Environ une vingtaine de municipalités régionales et de municipalités à palier unique de l'Ontario participent à cette initiative.

Cette initiative vise essentiellement à alimenter l'évolution d'un cadre uniforme de mesure de la performance à l'intention des municipalités ontariennes par l'examen et l'analyse des données sur cette performance (y compris, mais sans s'y limiter, les résultats du PMPSM, des données propres à l'OMBI et d'autres valeurs repères, selon le cas), afin de repérer, parmi ces municipalités, les meilleures pratiques sur le plan de l'efficience et de la qualité des services. Elle mène à la collecte de données sur plus de 200 mesures de la performance.

L'initiative d'analyse comparative des services municipaux a engendré la mise sur pied de plusieurs groupes d'expertes et d'experts chargés de se pencher sur les routes, la gestion de l'eau et des eaux usées, les services médicaux d'urgence, la gestion des déchets solides, les services de protection contre l'incendie et les soins de longue durée. Ces groupes ont pour objectif :

- d'améliorer la performance à l'égard d'une série de services;
- de repérer les meilleures pratiques au sein des municipalités participantes et d'établir une stratégie de mise en œuvre générale à l'intention des municipalités qui souhaiteraient les adopter;
- de continuer à rehausser l'efficience des municipalités participantes;
- d'étudier les possibilités de conception conjointe de systèmes de technologie de l'information pour la saisie des données nécessaires à la mesure de la performance;
- d'élaborer des politiques financières et des protocoles d'établissement des coûts par activité uniformes aux fins de l'analyse comparative;
- de perfectionner la méthodologie, les processus et les modèles d'analyse

comparative, en vue de leur utilisation future et de leur communication à d'autres municipalités ontariennes;
- d'enrichir les renseignements sur lesquels les municipalités peuvent baser leurs prises de décisions.

Pour en savoir plus, veuillez visiter le site Web consacré à l'initiative d'analyse comparative des services municipaux, www.ombi.ca.

Centre des meilleures pratiques municipales de l'Ontario

Grâce au Programme de mesure de la performance des services municipaux (PMPSM), les municipalités disposent désormais d'un début de méthode commune pour la production de données sur la performance de leurs services. Le Centre des meilleures pratiques municipales de l'Ontario a été mis sur pied afin d'appuyer l'expansion du cadre d'action établi par ce programme, de même que pour établir de justes comparaisons entre les municipalités pour ce qui est de la performance de leurs services et cerner les meilleures pratiques, autrement dit celles qui produisent des résultats hors pair.

Le Centre des meilleures pratiques municipales de l'Ontario est le fruit d'une collaboration entre le ministère des Affaires municipales et du Logement, l'Association des municipalités de l'Ontario et d'autres intervenants clés du secteur municipal ontarien. Ses objectifs sont les suivants :

- utiliser des données (tant les siennes que celles du PMPSM) pour repérer, analyser et faire connaître les meilleures pratiques des municipalités;
- étudier les facteurs sous-jacents qui poussent la prestation des services municipaux;
- produire des études de cas, des analyses techniques et des rapports sur les meilleures pratiques;
- faire en sorte que les municipalités tiennent compte de l'information sur la performance des services municipaux dans leurs prises de décisions;
- recommander des normes pour la mise à jour des données et faire des observations au gouvernement provincial au sujet du PMPSM;
- aider les municipalités à mettre en œuvre les meilleures pratiques.

Le Centre des meilleures pratiques municipales de l'Ontario se sert de données relatives à certains des domaines de prestation de services sur lesquels portent les mesures du PMPSM (mais pas tous) et il se met en rapport avec les municipalités qui se révèlent avoir eu la meilleure performance, afin que d'autres municipalités puissent profiter des leçons qui se dégagent des modèles de meilleures pratiques. Le Centre porte son attention uniquement sur les données se rapportant à des services soumis tant à des mesures d'efficacité qu'à des mesures d'efficience.

Jusqu'à ce jour, le Centre des meilleures pratiques municipales de l'Ontario a publié des rapports sur les meilleures pratiques dans la prestation des services suivants :

- routes – entretien l'hiver;
- transport public;
- eau et égouts;
- réacheminement des déchets solides.

Pour en savoir plus, visitez le site du Centre, au www.ocmbp.ca.

Ateliers sur les partenariats entre les secteurs public et privé

Le ministère a parrainé cinq ateliers sur les « partenariats public-privé », souvent qualifiés de « P3 » entre septembre et décembre 2001, en collaboration avec la Société ontarienne SuperCroissance et grâce à l'aide de divers groupes d'intervenants clés.

Organisés à Thunder Bay, Sudbury, Hamilton, Toronto et Guelph, ces ateliers, dont l'assistance était surtout composée de représentantes et représentants du secteur municipal (mais aussi de quelques personnes représentant le secteur privé), étaient conçus comme un moyen d'éduquer les municipalités sur leurs possibilités de partenariat avec le secteur privé, face à l'intérêt croissant qu'elles y portent.

Ces ateliers ont donné lieu à un examen détaillé des 14 étapes de la marche à suivre recommandée aux municipalités qui envisagent de choisir un partenariat public-privé comme mode de prestation de services, depuis les éléments à prendre en considération avant tout approvisionnement jusqu'à la phase d'attribution d'un marché.

Les personnes présentes aux ateliers se sont vu remettre un cahier à anneaux récapitulant l'information qui leur a été présentée. Ce cahier est disponible sur demande auprès de la Direction des programmes municipaux et de la formation du personnel du ministère.

Liens sur l'innovation dans la prestation des services

Dès 2000, soucieux d'appuyer les municipalités qui s'efforçaient d'améliorer leur prestation de services, le ministère a créé une page Web qu'il a intitulée « Liens sur l'innovation dans la prestation des services ». Cette page donne accès à des liens vers d'autres sites créés par divers organismes gouvernementaux et professionnels qui présentent des méthodes, des théories et des pratiques innovatrices de prestation des services municipaux. En suivant ces liens, les municipalités et les conseils locaux peuvent se renseigner sur toute une gamme de nouvelles méthodes de prestation des services locaux.

Les liens affichés sur cette page mènent à trois types de sources de renseignements :

- des organismes locaux, provinciaux et fédéraux qui rassemblent des renseignements sur des pratiques novatrices ou qui font des recherches sur ces dernières et qui diffusent des publications sur ce sujet;
- des organismes internationaux qui rassemblent des renseignements sur des pratiques novatrices ou qui font des recherches sur ces dernières et qui diffusent des publications sur ce sujet;

- des prix décernés pour l'innovation dans la prestation de services et la gestion publique.

La page « Liens sur l'innovation dans la prestation des services » est liée au site Web consacré à l'initiative d'analyse comparative des services municipaux, à celui du Centre des meilleures pratiques municipales de l'Ontario et à ceux de nombreux autres organismes sources de renseignements qui pourraient vous être utiles dans vos efforts d'amélioration de vos services. Vous trouverez cette page sur le site du ministère des Affaires municipales et du Logement, au www.mah.gov.on.ca.

Annexe 4 : Le critère de l'intérêt public

L'examen de la prestation des services est une activité très prenante qui exige la mise en œuvre de ressources importantes et c'est pourquoi, avant de s'y lancer, les municipalités appliquent parfois le « critère de l'intérêt public » pour déterminer si elles font bien de continuer à participer officiellement à la prestation d'un service ou d'une gamme de services particuliers. Il est fort possible, par exemple, qu'à une certaine époque, les municipalités se soient senties obligées de fournir un service à défaut d'autres fournisseurs, mais que la nécessité de poursuivre leur rôle par rapport à la prestation de ce service soit moins évidente de nos jours, maintenant que ses fournisseurs sont foison. La Ville de Kingston accorde une importance primordiale à l'application du critère de l'intérêt public. Voir : Ville de Kingston, Report to Council: Review of Services, rapport nº 04-122, 2004.

Qu'entend-on par « critère de l'intérêt public »?

Il n'existe aucune définition officielle ou détaillée de ce critère. Son explication la plus simple est qu'il s'agit d'un critère englobant toute une série de facteurs qu'un conseil municipal devrait prendre en considération lorsqu'il se pose la question suivante : « La municipalité ferait-elle bien de continuer à fournir ce programme ou ce service, et dans l'affirmative, quel est le besoin auquel ce programme ou ce service répond? ». Le conseil peut utiliser les réponses à cette question lors de l'établissement de ses politiques ou de ses prises de décisions.

Répondre à cette question revient pour le conseil à assumer sa responsabilité de s'aligner sur les préférences et les souhaits exprimés par les habitants de la municipalité, mais sa responsabilité consiste également à agir au mieux des intérêts de ceux-ci. C'est pourquoi le conseil a sans doute aussi intérêt à se pencher sur des questions plus générales, telles qu'énoncées ci après, au moment de décider si un programme ou un service est toujours, à son avis, dans l'intérêt public.

1. Le programme ou le service est-il important pour ce qui est de satisfaire les besoins des habitants?

Pour répondre à cette question, il faut d'abord déterminer quels sont les personnes ou les groupes auxquels le programme ou le service s'adresse. Ensuite, il s'agit d'établir quels sont les avantages que ces personnes ou groupes en retirent : pour cela, la meilleure façon de faire est de solliciter directement l'avis des personnes et groupes concernés. Le chapitre 2 parle de l'importance des commentaires des habitants durant le processus d'examen et des moyens de les obtenir. L'idée n'est pas tant de se soucier du degré de satisfaction des habitants par rapport à un programme

Désirs (biens)	Besoins (services)	Besoins fondamentaux
Piscine publique	Services de loisirs	Vie saine
Routes	Transports	Acheminement de biens et de services; accès aux services
Installation de traitement de l'eau	Eau	Soif; hygiène
Lieu d'enfouissement sanitaire	Traitement des déchets solides; élimination des déchets nocifs	Protection de l'environnement et de la santé publique

ou service, mais de savoir quelle *importance* le service ou programme a pour eux.

Au moment de déterminer si un programme ou un service particulier est important pour la population locale, il faut se concentrer sur les besoins des habitants, par opposition à leurs désirs. Le tableau ci-dessus vise à faciliter la distinction entre ce qui constitue un besoin ou un désir :

En cherchant à apporter à vos habitants ce dont ils ont fondamentalement besoin, plutôt que de vous concentrer uniquement sur ce qu'ils disent vouloir, vous pourrez sans doute envisager un plus grand nombre de solutions. Il se peut dans certains cas que vous puissiez ainsi leur suggérer des moyens de satisfaire leurs besoins autrement que par la prestation de services (par exemple, par voie de réglementation).

2. Le programme ou le service est-il important pour ce qui est de satisfaire aux obligations légales de la municipalité et à son mandat d'intérêt public?

Cette question vise à déterminer la corrélation entre le programme ou le service et la vision stratégique de la municipalité, son mandat d'intérêt public et ses obligations légales.

Aux termes du paragraphe 3 (1) de la *Loi sur les foyers pour personnes âgées et les maisons de repos*, une municipalité ontarienne peut par exemple être tenue d'ouvrir et d'entretenir au moins un foyer pour personnes âgées. Pareille disposition peut empêcher une municipalité de cesser entièrement la prestation de ce type de service.

Un processus de planification stratégique ou d'établissement d'objectifs généraux, tel qu'un examen des services de base, permettra d'établir les éléments essentiels au mandat d'intérêt public de la municipalité.

3. Quel est le coût net du programme ou du service et quels sont ses avantages pour la collectivité?

Les questions que vous voudrez vous poser pour savoir ce qu'il en est à cet égard sont les suivantes :

- Dans l'ensemble, est-ce que les avantages du programme ou du service l'emportent sur ses coûts?
- Si les coûts sont proportionnellement plus élevés que les avantages tirés du programme ou du service, sont-ils justifiables par souci d'équité (vis-à-vis des habitants ou des commerces)?
- Le programme ou le service disparaîtrait-il si la municipalité cessait d'en assurer la prestation, en partie ou en totalité, ou un autre fournisseur prendrait-il la relève?
- La disparition du programme ou du service, le cas échéant, nuirait-elle à la qualité de vie dans la municipalité ou entraînerait-elle des protestations du public? Aurait-elle, directement ou indirectement, des retombées négatives sur certains groupes? Ces retombées seraient-elles acceptables dans la mesure où la poursuite de la prestation du programme ou du service obligerait la municipalité à faire des coupures dans d'autres programmes ou services?
- Quels sont les coûts qui seraient éliminés et quels sont ceux qui resteraient (p. ex., pour la supervision ou la gestion) si la municipalité devait cesser d'assurer la prestation du programme ou du service?

4. Le programme ou le service est-il abordable?

N'oubliez pas que même si ses avantages l'emportent sur ses coûts nets, un programme ou service qui ne serait pas abordable ne satisferait probablement pas au critère de l'intérêt public.

Considérations additionnelles

Même en réfléchissant aux questions ci-dessus, mesurer l'importance de divers facteurs souvent concurrents n'est jamais facile et la décision de poursuivre ou d'abandonner la prestation d'un programme ou d'un service est souvent délicate. Si vous veniez à décider qu'un programme ou un service ne satisfait pas au critère de l'intérêt public, cela signifierait vraisemblablement que rien dans le mandat de la municipalité ne l'oblige à poursuivre sa participation officielle à la prestation du programme ou du service en question.

Dans le présent guide, nous n'avons fait référence au critère de l'intérêt public qu'à la seule fin de vous aider à déterminer si la poursuite du rôle de la municipalité dans la prestation du programme ou du service est toujours justifiée, qu'elle assure cette prestation directement et à elle seule ou qu'elle ne fasse qu'y participer dans le cadre d'un autre mode de prestation.

Ceci étant dit, bon nombre de programmes et de services qui ne relèvent ni du mandat, ni du plan opérationnel d'une municipalité, présentent toutefois un intérêt public tel

que celle-ci a tout lieu de participer d'une manière ou d'une autre à leur prestation. Dans pareil cas, le conseil municipal décidera du rôle que le municipalité pourrait adopter, que ce soit sur le plan du financement du programme ou du service ou encore par l'apport de conseil, la prise de règlements, la facilitation ou la gestion.

Prochaines étapes

L'application à un programme ou service du critère de l'intérêt public devrait vous aider à prendre une décision éclairée quant au rôle que votre municipalité devrait ou non jouer concernant sa prestation. Si vous décidiez que la municipalité ferait mieux de se retirer d'une activité donnée, vous ne pourriez sans doute pas y mettre fin du jour au lendemain (que ce soit par l'abandon de la prestation directe, par la privatisation ou toute autre forme de cession). Vous feriez mieux de vous assurer de la continuité de la prestation du programme ou du service en facilitant sa reprise par un autre fournisseur prêt à en assumer la responsabilité.

Annexe 5 : Prise de renseignements auprès des habitants

Plaintes

Le suivi de la fréquence et de la teneur des plaintes du public est peut-être bien la façon la plus répandue et la plus simple de savoir ce que les habitants de la municipalité pensent de la prestation des services municipaux. Un avantage de cette méthode passive de prise de renseignements est qu'elle est fort peu coûteuse, vu que ce sont les membres du public qui prennent l'initiative de communiquer avec la municipalité (et non l'inverse). Quoi qu'il en soit, vous feriez sans doute mieux de ne pas vous en remettre uniquement aux plaintes des habitants pour connaître leurs véritables besoins, et ce pour plusieurs raisons :

- Les plaintes ne constituent manifestement pas des réponses à des questions précises que vous avez formulées, d'où le fait qu'il est souvent difficile d'interpréter l'information qu'elles contiennent. (Pour remédier à ce problème, vous pourriez peut-être poser une série de questions uniformes à toutes les personnes qui appellent pour se plaindre).
- Comme les plaintes ne sont pas formulées en réponse à des questions uniformes, il est souvent difficile de les comparer.
- Vu que les plaintes arrivent à un rythme aléatoire, il n'est guère facile de rassembler un échantillon représentatif de plaintes similaires à partir desquelles tirer des conclusions valables au sujet de la pertinence de l'objet des plaintes en question (d'où la difficulté d'établir combien de personnes autres que celle à l'origine d'une plainte partagent le même point de vue).
- Les plaintes ne peuvent servir qu'à mesurer ce dont certains habitants se plaignent et non le degré de satisfaction des habitants en général.
- Comme la plupart des gens ne se donnent la peine de se plaindre qu'une fois que leur insatisfaction a dépassé certaines limites, il est à tout moment possible qu'une proportion assez importante de la population d'une municipalité soit peu satisfaite d'un aspect quelconque d'un programme ou d'un service, sans pour autant en être assez déçue pour s'en plaindre. Si tel était le cas, vu l'absence de plainte, vous risqueriez de croire, à tort, que les habitants sont dans l'ensemble très satisfaits du programme ou du service en question.

Sondages auprès de la clientèle

Les sondages auprès de la clientèle permettent de mesurer le degré de satisfaction des personnes qui bénéficient directement d'un programme ou d'un service du fait qu'elles mêmes l'utilisent ou y participent. Ce type de sondage, qui porte sur les aspects pratiques de la prestation d'un programme ou d'un service, comporte des questions détaillées sur la façon dont s'est passée l'utilisation du service ou la participation au programme pour la personne interrogée (par exemple, des questions visant à savoir quel a été son temps d'attente avant d'obtenir le service, si le personnel a été courtois et serviable ou encore si les locaux étaient facilement accessibles).

Sondages auprès des habitants

Les sondages auprès des habitants, d'une portée plus vaste que les précédents, visent à mesurer le degré de satisfaction de la population en général, comme par exemple pour savoir s'il est préférable que la municipalité assure directement la prestation d'un programme ou d'un service particulier ou si elle devrait à son égard envisager un autre mode de prestation. L'outil de mesures communes (OMC), mis au point par le Centre canadien de gestion, a été spécialement conçu pour ce type de sondage; amplement mis à l'essai pendant plusieurs années, il a remporté plusieurs prix nationaux et internationaux pour sa qualité en tant qu'outil d'évaluation. Pour en savoir plus sur l'OMC, veuillez visitez le site Web de l'Institut des services axés sur les citoyens au www.iccs isac.org.

Instruments de sondage

Il existe toute une gamme d'instruments dont les municipalités peuvent se servir pour recueillir les points de vue de leurs habitants, à savoir :

Entretiens

- Entretiens en profondeur
- Groupes de discussion représentant la clientèle
- Entretiens de fin de service

Questionnaires

- Enquêtes postales
- Enquêtes téléphoniques
- Enquêtes auprès des ex-clients
- Enquêtes par courrier électronique

Collecte permanente d'observations

- Lignes téléphoniques sans frais
- Boîtes à idées
- Cartes-réponses

Annexe 6 : Difficultés liées à l'élaboration de mesures de la performance

Nous tenons à attirer votre attention sur certaines difficultés que vous risquez de rencontrer lors de l'élaboration de vos mesures de la performance, afin que vous puissiez concevoir des stratégies pour y faire face.

(L'information présentée ci-après est tirée des publications suivantes : Ontario. Ministère des Affaires municipales et du Logement. Manuel sur le Programme de mesure de la performance des services municipaux, Toronto, 2003; Schacter, Mark. Practitioner's Guide to Measuring the Performance of Public Programs, Institut sur la gouvernance, www.iog.ca, 2002, p. 21-26; Schacter, Mark. The Challenge of Applying Results-based Thinking to Policy, Institut sur la gouvernance, www.iog.ca, 2002, p. 11-17; Mayne, John. Bureau du vérificateur général du Canada, Addressing Attribution Through Contribution Analysis: Using Performance Measures Sensibly, The Canadian Journal of Program Evaluation/La Revue canadienne d'évaluation de programme, vol. 16, nº 1, 2001, p. 1.)

Résultats multiples

La nature de la gouvernance municipale est telle que divers types de résultats (parfois concurrents) peuvent s'avérer aussi importants les uns que les autres. Vous devez donc impérativement savoir quels sont les résultats essentiels, en tenir compte au moment d'élaborer votre cadre de mesure de la performance, et énoncer clairement vos hypothèses concernant les résultats que vous comptez mesurer.

Résultats difficiles à mesurer

Vu qu'elles porteront essentiellement sur les retombées d'un programme ou d'un service sur vos habitants, vos mesures seront en grande partie qualitatives. Vous devrez peut être élaborer des mesures indirectes ou des mesures de rechange pour celles que vous auriez idéalement aimé utiliser. Pour vous faire une idée du succès d'un service de protection contre l'incendie, par exemple, vous pourriez lui demander de consigner le nombre de blessures ou de décès attribuables à un incendie ou encore la valeur monétaire des biens détruits par le feu. Dans le cas

d'un hôpital, vous pourriez vous en remettre aux taux de mortalité et aux résultats d'enquêtes aléatoires auprès des patients. Enfin, dans le cas d'un conseil scolaire de district, vous pourriez vous baser sur des renseignements recueillis au sujet des élèves qui ont trouvé un emploi dans un laps de temps donné.

Incitation à un comportement indésirable

Il arrive souvent que les municipalités se dotent, pour la mesure de la performance, d'un cadre d'action qui entrave la capacité de leur personnel d'obtenir les résultats voulus. À titre d'exemple, si vous vous contentez d'une gamme trop limitée de mesures, vous risquez d'inciter les membres de votre personnel à se concentrer uniquement sur la satisfaction des critères sur lesquels ces mesures sont basées, au détriment de l'objectif global qu'est la satisfaction de la clientèle. Pour la plupart des programmes et des services, l'atteinte de cet objectif global passe par l'excellence à divers niveaux, tels que la courtoisie, un faible taux d'erreurs, etc.

Afin d'éviter cet écueil, prenez soin d'élaborer une variété de mesures qui appuient l'obtention des résultats voulus et n'oubliez pas de pondérer ces mesures selon l'importance du rôle qu'elles jouent à cet égard.

Attribution

L'obtention des résultats visés par un programme ou un service donné dépend de plusieurs facteurs, dont quelques uns seulement varient suivant les initiatives qu'une municipalité peut prendre. La baisse de la fréquence des agressions familiales au sein d'une municipalité peut, par exemple, être attribuable aux efforts entrepris par celle-ci pour améliorer ses services de police, mais d'autres facteurs peuvent aussi y avoir contribué qui ne sont pas directement liés à ces services (notamment une décision législative d'imposer des sanctions pénales plus strictes aux personnes coupables de violence familiale).

Bien qu'il soit nécessaire pour votre municipalité de surveiller et de gérer les facteurs indépendants de sa volonté si elle veut se faire une bonne idée de son degré de réussite dans l'obtention des résultats qui lui importent le plus, ses mesures devraient autant que possible refléter fidèlement sa performance pour ce qui est de gérer les facteurs qui relèvent de sa volonté.

Décalage

Les problèmes d'attribution sont parfois exacerbés à cause du décalage qui se produit généralement entre l'intervention d'une municipalité au niveau d'un programme ou d'un service et l'effet que cette intervention a sur l'obtention des résultats voulus. Du fait de ce décalage, divers autres facteurs ont le temps d'influer sur les résultats obtenus.

Une façon de remédier à ce problème de décalage pourrait être d'établir à la fois des mesures de la performance qui permettent de saisir les résultats à court terme et d'autres qui permettent de saisir les résultats à plus long terme.

Coûts

L'avantage des mesures de la performance par les intrants comme par les extrants est que les coûts liés à la collecte des données sont généralement minimes, vu qu'en principe, une municipalité n'a aucun mal à recueillir ni à mesurer les données sur les intrants et les extrants. L'élaboration de mesures des résultats est souvent plus difficile, vu que la collecte de renseignements sur les retombées d'un programme ou d'un service sur les habitants d'une municipalité peut nécessiter la mise en œuvre de ressources importantes. Voir le chapitre 2 et l'annexe 5 pour une discussion sur différentes façons de recueillir les avis des habitants.

Il s'agit de trouver un compromis et de retenir une série de mesures à la fois d'un bon rapport coût-efficacité et capables de refléter convenablement le succès réalisé sur la voie de l'obtention des résultats visés.

Annexe 7 : Risques liés à la diversification des modes de prestation sur le plan des finances et de l'intérêt public

Le tableau ci-après prend la prestation directe (autrement dit, le mode de prestation traditionnel) comme point de départ par rapport auquel faire ressortir certains des risques généraux sur le plan des finances et de l'intérêt public que peuvent entraîner les possibilités de diversification des modes de prestation des services abordées dans le présent guide.

(Une bonne partie de l'information qui suit est adaptée de : Mylvaganam, Chandran. Extending the Canadian Treasury Board's Framework for Alternative Program Delivery. Identifying Risk - A first look, août 2000, p. 5. Pour de plus amples renseignements sur les risques, voir le tableau du chapitre 6 qui récapitule les circonstances dans lesquelles le recours à différents modes de prestation des services pourrait être contre indiqué).

La complexité de bon nombre de ces solutions envisageables risque d'augmenter considérablement les risques financiers encourus par la municipalité, de même que les risques d'entrave à l'intérêt public. C'est pourquoi il vous est fortement recommandé de préparer une analyse de rentabilisation minutieuse et de prendre des conseils professionnels et juridiques avant de vous lancer dans la mise en œuvre de n'importe laquelle des solutions ci-après en matière de diversification des modes de prestation des services (DMPS).

Solutions pour la DMPS	Risques sur le plan des finances	Risques sur le plan de l'intérêt public
Prestation directe	Il s'agit là du scénario de référence auquel les autres modes de prestation sont comparés.	Il s'agit là du scénario de référence auquel les autres modes de prestation sont comparés.
Achat de services	Il se peut que la municipalité soit obligée d'intervenir, si le fournisseur devait refuser ou s'avérer incapable d'assurer la prestation d'un programme ou d'un service, en particulier si celui-ci est de nature essentielle, d'où un risque financier accru. Il se peut que la municipalité soit obligée de conserver un certain nombre d'employés à l'interne capables d'intervenir en cas de besoin.	Il est préférable que la méthode d'approvisionnement soit transparente et juste, et qu'elle évite tout conflit d'intérêts (surtout si les soumissions internes sont autorisées). Il s'agit de faire en sorte que la qualité du programme ou du service reste toujours élevée. Il se peut que des employés soient supplantés si un contrat n'est pas attribué à un soumissionnaire interne ou si l'achat porte sur des services d'exploitation et d'entretien, par opposition à des services de gestion. Il risque d'y avoir des interruptions de service durant la période de transition.
Personnes morales municipales	Généralement, le financement du programme ou du service sera basé sur les actifs de la personne morale société, plutôt que de dépendre de l'assiette fiscale de la municipalité. Vu la structure organisationnelle d'une personne morale municipale, ses risques d'ordre financier sont différents de ceux d'une municipalité. Une analyse de rentabilisation assortie d'exigences rigoureuses peut minimiser ces risques grâce à la vérification détaillée du respect de ces exigences lors de la phase	La création d'une personne morale municipale risque d'être perçue comme une entrée dans la sphère du commerce privé, malgré l'obligation d'avis au public et les exigences relatives à l'analyse de rentabilisation.

Solutions pour la DMPS	Risques sur le plan des finances	Risques sur le plan de l'intérêt public
	préalable à la mise en œuvre de la proposition de création d'une personne morale municipale.	
Commissions de services municipaux et autres organismes locaux	Si les activités au jour le jour ne sont plus guère soumises à une supervision directe par la municipalité, une mauvaise gestion financière pourrait passer bien trop longtemps inaperçue.	Les risques sur le plan de l'intérêt public sont essentiellement les mêmes que pour le scénario de référence. Ceci étant dit, si les décisions au jour le jour sont prises sans que la municipalité ne soit consultée (comme le ferait, p. ex., un organisme autonome), elles risquent de ne pas assez tenir compte des priorités locales.
Partenariat public-privé (P3)	Il se peut que le partenaire du secteur privé décide de dissoudre le partenariat (avec ce qui s'ensuit de risque d'interruption du service ou de détérioration de sa qualité). Ce risque de rupture de contrat est minimisé si le partenaire du secteur privé a contribué une part du capital nécessaire au financement du projet et si les dispositions du contrat conclu entre les partenaires exigent du partenaire qui désire dissoudre le partenariat qu'il en donne un préavis à l'autre partenaire.	Étant donné la multiplicité des responsabilités en matière de rapports, il se peut qu'une action sans conséquence pour l'un des partenaires crée des difficultés à l'autre.
Octroi de permis ou de licences concernant des biens municipaux	Les risques d'ordre financier sont plutôt limités.	Les mécanismes d'octroi de permis ou de licences doivent être perçus comme étant ouverts, impartiaux et justes.

Solutions pour la DMPS	Risques sur le plan des finances	Risques sur le plan de l'intérêt public
Privatisation	Les risques d'ordre financier sont plutôt limités, si la municipalité cesse toute participation dans la prestation d'un programme ou service et abandonne toute responsabilité à cet égard. Ceci étant dit, l'acceptation de l'entreprise privée par les personnes et groupes intéressés au sein de la municipalité joue aussi sur l'importance des risques (il se peut que la municipalité soit obligée de reprendre la prestation du programme ou du service en cas d'échec de l'entreprise privée).	Le fait que l'accent soit davantage mis sur la rentabilité risque de nuire à la qualité du programme ou du service et donc de réduire le nombre de ses utilisateurs. Des problèmes de relations de travail risquent de se poser si des employés sont supplantés par d'autres. La hausse des coûts ou des frais liés au programme ou service risque de réduire le nombre de ses utilisateurs.

Annexe 8 : Considérations particulières en cas de soumissions internes

Plusieurs considérations particulières entrent en jeu si une municipalité sollicite des soumissions internes. Le conseil municipal voudra dans pareil cas veiller à adopter des politiques bien claires au sujet de l'appui que la municipalité fournira, le cas échéant, aux soumissionnaires internes et s'assurer que la municipalité ait décidé à l'avance quoi faire si jamais aucune soumission interne n'était retenue. L'article 271 de la *Loi de 2001 sur les municipalités* oblige par ailleurs les municipalités à adopter des politiques prévoyant les circonstances dans lesquelles les soumissions internes seront encouragées dans le cadre d'un appel d'offres.

Aussi bien la Ville d'Ottawa que la municipalité régionale de Peel ont produit des guides très utiles sur le sujet (voir l'*annexe 10*), qui expliquent plus en détail tout ce qu'implique ce mode de prestation des services. Pour de plus amples renseignements, voyez également :

- la discussion sur la « prestation de services concurrentielle » à Indianapolis et dans la région de Peel, telle que documentée dans l'étude de l'Institut urbain du Canada, parue en 2003 : Best Practices in Municipal Service Delivery. Toronto;
- l'ouvrage publié en 1997 par Carr-Gordon Limited, New Directions in Municipal Services: Competitive Contracting and Alternative Service Delivery in North American Municipalities (ICURR Publications), qui contient des renseignements sur l'application de ce processus à Indianapolis, à Charlotte (Caroline du Nord), à Phoenix et dans ce qui était alors la municipalité d'East York et la Ville d'Etobicoke;
- la discussion sur les éléments clés d'une bonne conception de ce processus dans : Eggers, W. D. Competitive Neutrality: Ensuring a Level Playing Field in Managed Competitions. Los Angeles, CA: Reason Public Policy Institute, 1998;
- les distinctions attribuées à la ville de Phoenix et à la Nouvelle Zélande et les études publiées au sujet de cette ville et de ce pays qui sont deux exemples d'endroits où ce processus a été mis en œuvre a grande échelle. Pour de plus amples renseignements sur les résultats qu'il a engendré à Phoenix, voir : Bertelsmann Foundation. Carl Bertelsmann Prize 1993: Democracy and Efficiency in Local Government (vol. 1). Gutersloh: Bertelsmann Foundation Publishers, 1993; voir aussi : PricewaterhouseCoopers Endowment for the Business of Government.

Creating a culture of innovation: 10 lessons from America's Best Run City, 2001. Disponible en ligne au http://www.endowment.pwcglobal.com/pdfs/denhardtreport.pdf. Pour de plus amples renseignements sur les résultats obtenus grâce à ce processus en Nouvelle Zélande, voir : Kettl, F. Donald. The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance, Washington, DC: Brooking Institution Press, 2000;

Il convient pour une municipalité de toujours prendre les décisions relatives au choix d'un fournisseur de services avec objectivité, en ayant soin de protéger les intérêts de ses habitants. Le respect des règles ci-après pourra peut être s'avérer utile à cet égard :

- promouvoir le recours à un processus d'appel d'offres ouvert et concurrentiel, et faire la publicité du processus en question;
- veiller à la transparence des prises de décisions;
- fournir les mêmes renseignements à l'ensemble des soumissionnaires;
- veiller à ce que tous les renseignements relatifs au processus d'appel d'offres soient bien consignés;
- veiller à ce que les stipulations de l'appel d'offres soient générales et ne privilégient aucunement un soumissionnaire par rapport à un autre;
- tenir des systèmes d'enregistrement de l'information à toute épreuve;
- mettre en place des règles qui tiennent compte de l'interfinancement lié à d'autres programmes et services de la municipalité.

(Voir : Diversification des modes de prestation de services dans la fonction publique de l'Ontario. Bureau de l'excellence et de l'innovation dans la fonction publique de l'Ontario. Centre de développement du leadership. Bureau du Conseil des ministres, 1999, p. 11.)

Encouragement par la municipalité des soumissions internes

Certaines municipalités disposent de programmes de financement qui favorisent les soumissions internes. Autoriser les soumissions internes pour tenter de diversifier les modes de prestation des services est une solution de plus en plus populaire, tant et si bien que l'on assiste à une multiplication des conventions collectives qui autorisent les employés à présenter des soumissions en réponse à des appels d'offres qui ouvrent le marché de la prestation des services au secteur privé. Ceci étant dit, les dispositions de pareilles conventions collectives risquent de donner l'impression que les soumissions internes seront privilégiées et donc de mettre un sérieux frein aux soumissions par des fournisseurs externes.

Vu que la neutralité de la municipalité est de la plus haute importance, si les soumissions internes sont autorisées, vous feriez sans doute bien de prendre les devants pour contrer toute impression que vos employés bénéficient d'un avantage indu.

Songez à aviser les fournisseurs potentiels, d'une part, du fait que vos employés sont autorisés à soumissionner et, d'autre part, des procédures que vous avez prévues pour éviter toute concurrence déloyale et tout conflit d'intérêts.

Par ailleurs, prenez soin de clairement établir les exigences auxquelles les soumissions internes devront satisfaire et anticipez les questions que ces soumissions pourront soulever en vous préparant à y répondre. Si d'autres fournisseurs potentiels doivent par exemple prendre des risques opérationnels et financiers, comment sera-t-il possible pour d'éventuels soumissionnaires internes d'assumer ces mêmes risques? Si le projet nécessite l'apport de capitaux, comment des employés pourront-ils accéder aux capitaux nécessaires?

Position de l'équipe à l'origine d'une soumission interne par rapport à l'appel d'offres

Les soumissions internes soulèvent toute une série de questions concernant d'éventuels conflits d'intérêts dont il y a lieu de tenir compte lors de la mise au point du processus, à savoir :

- le degré de séparation entre les soumissionnaires internes et le processus d'appel d'offres;
- l'établissement des coûts;
- l'analyse des soumissions;
- l'attribution du contrat;
- les vérifications après mise en œuvre;
- la renonciation à l'application de certains critères de disqualification pour conflit d'intérêts.

Annexe 9 : Conseils relatifs à l'approvisionnement en services

Vous trouverez des renseignements plus détaillés sur l'approvisionnement en services dans le Guide sur l'élaboration de règlements municipaux en matière d'approvisionnement, qui énumère une cinquantaine de risques divers associés à l'approvisionnement et les façons de les éviter.

Avant de faire les démarches dont il est question dans la présente annexe, vous avez intérêt à consulter l'avocate ou l'avocat de votre municipalité. Les exemples donnés ci-après ne prétendent pas être exhaustifs et d'ailleurs, bien d'autres questions peuvent se poser suivant le contexte. Il incombe à chaque municipalité de décider localement ce qu'il y a lieu de faire dans une situation donnée.

Partie A : Définir l'objet du marché

- Afin d'obtenir une soumission du plus grand nombre de fournisseurs potentiels, adopter une politique en matière d'approvisionnement qui aboutisse à la définition la plus générique possible du cahier des charges.
- Pour préserver l'objectivité de la fonction d'approvisionnement, veiller à adopter des politiques d'approvisionnement bien claires qui précisent les circonstances dans lesquelles des soumissions spontanées pourraient mener à l'attribution d'un marché.
- Procéder par étapes, y compris une étape de préqualification, afin de s'assurer que l'objet du marché ne prenne pas des dimensions telles (p. ex., en termes de complexité ou de longueur) que les contrats deviennent difficiles à rédiger ou mettre en œuvre.
- Face à une demande importante, les fournisseurs potentiels et préférés risquent de ne répondre qu'aux appels d'offres municipaux portant sur les marchés les plus importants ou les plus lucratifs, laissant tomber ceux qui auraient moins d'impact sur leur résultat net.
- Tenir compte des retombées possibles du moment choisi pour lancer l'appel d'offres (p. ex., durant la saison de la construction) sur le taux de réponse à celui-ci.

- Au moment d'établir le calendrier de l'appel d'offres, laisser assez de temps aux soumissionnaires pour produire des soumissions bien documentées. Prévoir les risques de retard au niveau des échanges de documents, y compris l'envoi des documents par la poste (aussi bien les documents d'appel d'offres que les soumissions) et établir des délais raisonnables. Prendre également garde à ce qu'après attribution du marché, les attentes quant aux délais de prestation du programme ou du service soient basées sur un calendrier d'exécution réaliste. Vu que les fournisseurs potentiels ne disposent pas toujours d'un surplus de moyens (en termes de ressources humaines ou matérielles), il faudra leur laisser le temps de planifier la prestation du programme ou du service et donc prévoir un laps de temps suffisant entre la date d'attribution du contrat et la date à partir de laquelle le contrat devra être exécuté.

Partie B : Produire et diffuser le document d'invitation à soumissionner

- Pour souligner la transparence et l'ouverture du processus d'approvisionnement, envisager l'adoption de règles générales concernant la manière dont les fournisseurs potentiels seront informés des politiques et procédures de la municipalité, des occasions de marché qu'elle propose et de la marche à suivre pour participer au processus. Noter qu'aussi bien l'annexe à l'Accord sur le commerce intérieur traitant des organismes du secteur MESSS que l'Accord de libéralisation des marchés publics de l'Ontario et du Québec contiennent des dispositions spéciales relatives aux avis à donner en matière d'approvisionnement. Pour en savoir plus sur ces accords, visiter le site www.ppitpb.gov.on.ca.
- Afin de pouvoir convenablement évaluer des soumissions visant la fourniture de biens ou de services à une date ultérieure, prendre garde à ce que les politiques en matière d'approvisionnement de la municipalité précisent comment se fera le calcul de la valeur actualisée nette des biens ou services en question.
- Veiller à établir des critères uniformes pour l'évaluation des soumissions (prix, qualité, risques, qualités et expérience requises, stratégie, démarche, méthodologie, calendrier d'exécution, performance antérieure, installations et équipement).
- s'il y a lieu de penser qu'après exécution d'un contrat, l'attribution d'un autre contrat pourra s'avérer nécessaire, s'assurer que cette probabilité soit clairement mentionnée dans l'appel d'offres initial.
- Adopter des politiques précises concernant la façon de garantir le caractère confidentiel des soumissions et de traiter les renseignements exclusifs qu'elles contiennent, eu égard aux dispositions applicables en matière d'accès à l'information et de protection de la vie privée.

- Adopter par ailleurs une politique relative au format que les soumissions devront respecter, afin d'éviter si possible que l'équité de l'évaluation des soumissions ne soit mise en doute.

Partie C : Évaluer les offres ou soumissions

- Adopter une politique énonçant la façon dont le processus d'évaluation des soumissions sera documenté, ce qui pourra contribuer à sa transparence.
- Afin d'avoir de meilleures chances de pouvoir évaluer des soumissions comparables, préciser :
  - les coûts à inclure dans les soumissions (p. ex., les coûts totaux, taxes comprises);
  - les normes homologuées, évaluées, certifiées, enregistrées ou vérifiées par des organismes indépendants reconnus à l'échelle nationale ou subventionnés par l'industrie, tels que le Conseil canadien des normes;
  - la méthode retenue pour évaluer des produits différents (autrement dit, la pondération prévue).
- Pour contrer toute perception de parti pris ou d'abus d'influence, établir une politique interdisant tout contact officieux entre le personnel de la municipalité, les membres du conseil local ou les élus locaux prenant part au processus d'approvisionnement et les fournisseurs potentiels durant la période d'évaluation des soumissions. (Une politique plus vaste relative aux contacts à d'autres étapes du processus d'approvisionnement, précisant qui a le droit de communiquer, quand et comment, pourrait minimiser cette perception aux autres étapes.)
- Afin de garantir que la décision relative à la sélection du ou des fournisseurs découle de points de vue divers, confier cette décision à un comité de sélection composé de représentantes et représentants de plusieurs services municipaux pour les marchés de valeur moyenne, de même que de membres du conseil, pour les marchés de plus grande valeur.
- Établir des politiques prévoyant la façon dont la municipalité répondra à des soumissions qui, le cas échéant, dépassent le budget qu'elle a prévu, ne tiennent pas compte de ses impératifs ou ne représentent pas une juste valeur marchande.
- Adopter une politique prévoyant la conservation des cotes finales attribuées aux soumissions et de la documentation à l'appui de celles-ci en vue de leur éventuelle inspection interne, afin de pouvoir montrer aux membres de la direction ou du conseil, ou encore à une vérificatrice ou un vérificateur, le fondement de toute décision en matière d'approvisionnement.
- Adopter une politique précisant quels éléments d'information relatifs à une soumission il est possible ou même recommandé de faire connaître publiquement et à quel moment.
- Adopter une politique prévoyant la suite à donner aux soumissions

inacceptables, de même que la façon de débreffer les soumissionnaires dont la soumission est rejetée et de répondre à leurs questions.

Partie D : Questions relatives au contrat et à la gestion des risques

- Faire en sorte que l'avocat ou l'avocate de la municipalité participe au processus d'appel d'offres dès le début et qu'il ou elle passe en revue le contrat dont la conclusion est envisagée permet d'éviter que le libellé du contrat ne puisse prêter à confusion et de minimiser les retombées juridiques imprévues.
- Exiger des fournisseurs qu'ils fournissent la preuve d'une garantie d'assurance suffisante pour mettre la municipalité ou le conseil local à couvert d'éventuelles réclamations en dommages intérêts liées à l'exécution du contrat.
- Exiger des fournisseurs qu'ils fournissent, d'une part, une attestation de paiement des primes payables à la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail ou prélevées par celle ci, afin de minimiser le risque d'arriérés et, d'autre part, une preuve de leur conformité à toutes les dispositions législatives auxquelles ils sont soumis en matière de santé et de sécurité.
- Établir des politiques précisant les modalités de résiliation des contrats et de règlement d'éventuels conflits.

Annexe 10 : Ressources additionnelles

Ressources pertinentes pour la plupart, sinon la totalité, des sujets abordés dans le Guide d'examen de la prestation des services :

ARMSTRONG, C. Thoughts on Canadian Municipal Management: St. Catharines, Hamilton-Wentworth and Edmonton, London: University of Western Ontario, 1992.

Barrett, K., et coll. Grading the States 2001: A Management Report Card, 2000. Disponible en ligne au : www.governing.com/archive/2001/feb/gp1intro.txt.

BARRETT, K. et R. GREENE. The Government Performance Project. How We Grade Them, 2002. Disponible en ligne au : www.govering.com/gpp/2002/gp2how.htm.

BARRETT, K. et R. GREENE. Grading the Cities. A Management Report Card, 2000. Disponible en ligne au : www.governing.com/archive/2000/feb/gpintro.txt.

Bertelsmann Foundation, Carl Bertelsmann Prize 1993: Democracy and Efficiency in Local Government (vol. 1), 1993, Gutersloh: Bertelsmann Foundation Publishers.

CANADA. Secrétariat du Conseil du Trésor, Guide sur la politique de la diversification des modes de prestation des services, Ottawa, 2002.

Canadian Institute of Chartered Accountants/Institut canadien des comptables agréés. Guidance on Assessing Control - the CoCo Principles, Toronto, 1997.

Canadian Urban Institute/l'Institut urbain du Canada. Best Practices in Municipal Service Delivery, Toronto, 2003.

Conseil de transition de la Ville d'Ottawa. Service Delivery Model Detailed Design (Services aux citoyens - Modèle détaillé), 2000.

DOUGLAS, Janine, et Thomas PLANT. « Canadian Trends in Municipal Performance Management ». Municipal World, avril 2004.

EGGERS, W.D. Competitive Neutrality: Ensuring a Level Playing Field in Managed Competitions, Los Angeles, CA: Reason Public Policy Institute, 1998.

FENN, M. « Building Effective Council-Staff Relations », Municipal World, 2003, p. 17-22.

FENN, M. « Emerging Trends in Urban Affairs: A Municipal Manager's View », Urban Affairs: Back on the Policy Agenda, McGill-Queen's University Press.

FRITZ, Robert. The Inescapable Laws of Organizational Structure, USA: Berrett-Koehler Publishers, 1996.

FRITZ, Robert. The Path of Least Resistance for Managers: Designing Organizations to Succeed, USA: Berrett Koehler, 1999.

GARDNER, Anton, et coll. « High-Performance Government ». Public Management. 83(10), 2001, p. 10-14. Disponible en ligne au www2.icma.org/upload/library/IQ/500624.htm.

Greater Toronto Services Board/Commission des services du grand Toronto. A catalogue of Innovative and Best Practices, 1999.

Hamilton Services Review/Révision de la prestation des services de la Ville de Hamilton. Outdoor Maintenance Operations Final Report/Rapport final sur les activités d'entretien extérieur, janvier 2003.

HENDRICK, Rebecca. Comprehensive Management & Budgeting Reform in Local Government. Public Productivity And Management Review, mars 2000.

KETTL, F. Donald. The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance, Washington, DC: Brooking Institution Press, 2000.

LAWRENCE, L. Martin. Contracting for Service Delivery - Local Government Choices, The International City/County Managers Association, 1999.

MARTIN, A.P. Think Proactive: New Insights Into Decision-Making, The Professional Development Institute/Institut supérieur de gestion, Ottawa, 1983.

Maxwell School of Citizenship and Public Affairs. Paths to Performance in State and Local Government, 2002. Disponible en ligne au www.maxwell.syr.edu/gpp/grade/2002full.asp

Municipalité régionale de Niagara. Managing into Tomorrow: A Report on the Children's Services Organizational Review, 2003.

Municipalité régionale de Peel. Public Works Managed Competition Handbook, 1999.

ONTARIO. Ministère des Affaires municipales. Guide du conseiller municipal, Ministère des Affaires municipales, Toronto, 1992.

ONTARIO. Secrétariat du Conseil de gestion. Direction des politiques générales. Guide to Implementing a Change in Service Delivery (guide sur l'instauration des nouveaux modes de prestation de services), 1998.

OSBORNE, David, et Ted GAEBLER . Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector, Addison-Wesley Publishers, New York, 1992.

PricewaterhouseCoopers Endowment for the Business of Government. Leadership for Change: Case Studies in American Local Government, 1999. Disponible en ligne au www.endowment.pwcglobal.com/pdfs/Leadership_for_Change.pdf

PricewaterhouseCoopers Endowment for the Business of Government. Creating a culture of innovation: 10 lessons from America's Best Run City, 2001. Disponible en ligne au

www.endowment.pwcglobal.com/pdfs/denhardtreport.pdf

PricewaterhouseCoopers Endowment for the Business of Government. Performance Management: A "Start Where You Are, Use What You Have" Guide, 2002. Disponible en ligne au www.endowment.pwcglobal.com/pdfs/Wye_Report.pdf.

TINDAL, C. Richard. Governing the Municipality: Municipal Survival Guide for the 21st Century, Collège Saint-Laurent, Kingston, 1997.

Toronto Board of Trade. Responsible and Representative: Better Governance for Toronto, Final Report of the City Governance Task Force, septembre 2003.

TREBILCOCK, Michael. The Prospects for Reinventing Government, Institut C.D. Howe, Toronto, 1994.

TREBILCOCK, Michael J., et Edward M. IACOBUCCI. « Privatization and Accountability », Harvard Law Review, 116(5), mars 2003.

Ville d'Ottawa, Services du transport, des services publics et des travaux publics, Competitive Service Delivery Review (CSDR) Manual, 2003.

Ville de Hamilton. Discussion Paper on Alternative Service Delivery, 2001.

Ville de Hamilton. Hamilton Water and Wastewater Operations Contract, 8 décembre 2003.

Ville de Hamilton, Public Works Department, Fleet & Facilities Division, Fleet Services Operational Review, rapport et présentation par TkMC, le 8 septembre 2003.

Ville de Kingston. Service Review: A Practical Guide for the City of Kingston, 2000.

Ville de Kingston. A Strategic Management Model (Service Reviews, Developing Operational Plans, Managing Projects), 2002.

Ville de Kingston. Report to Council: Review of Services, rapport nº 03 251, 2003.

Ville de Kingston. Report to Council: Review of Services, rapport nº 04 122, 2004.

Ville de Mississauga. City Services Review Framework Report, 2003.

Ville de Mississauga. City Services Review Framework, présentation lors du forum sur l'examen de la prestation des services organisé par la Municipal Finance Officers' Association, le 29 juin 2004.

Ville de Oakville. Core Services Review Implementation. Rapport au conseil municipal en date du 13 novembre 2002.

Ville de Oakville. Core Services Review. Rapport au conseil municipal en date du 8 août 2002.

Ville de Regina. Report To Council on Innovations And Efficiencies Achieved In 2003, rapport nº CM04-10 en date du 26 avril 2004.

Ville de Toronto. Service Improvement and Alternative Service Delivery Work Program (ASD), 2002.

Ville de Toronto. Alternative Service Delivery and Service Improvement in the City of Toronto, présentation faite le 3 octobre 2003.

Ville de Toronto. Program Analysis: Framework, Process, Tools, présentation faite par l'équipe chargée de la politique de diversification des modes de prestation des services et les équipes d'examen de la prestation des services le 9 octobre 2003.

Ville de Winnipeg. Policy and Framework for Alternative Service Delivery in the City of Winnipeg, 1999.

Ville de Winnipeg. Provision of Solid Waste Collection Services, rapport au comité chargé de la diversification des modes de prestation des services en date du 16 mars 2004.

Ville du Grand Sudbury. Building the City of Tomorrow, A Discussion Paper, 2003

Ville du Grand Sudbury. Solution Teams, 2004.

WILDAVSKY, Aaron. « The Self-Evaluating Organization », Public Administration Review, septembre-octobre 1972.

WILKINS, John K. « Conceptual and Practical Considerations in Alternative Service Delivery », Symposium on Creating Self-Confident Government: Reflections and New Frontiers, 2003.

Planification d'activités/Planification stratégique

Banque royale du Canada. Common Criteria: Municipalities, Toronto, 2001.

BRYSON, J. M. Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1995.

BRYSON, J. M., et W. ROERING. Initiation of Strategic Planning by Governments, Public Administration Review, 48, 1998, p. 995-1004.

DEGEUS, A.P. « Planning as Learning », Harvard Business Review, mars-avril 1998.

FOUNTAINE, D., et J. SLAGEN. « Strategic Planning: Equally Important for the Smaller Community », Public Management, 83(9), 2001, p. 22-25. Disponible en ligne au www2.icma.org/upload/library/IQ/500460.htm.

FRITZ, R. Corporate Tides: Redesigning the organization, Oxford: Butterworth-Heinemann, 1995.

Halifax Regional Municipality. 2004/05 Proposed Business Plans and Budget - Corporate Scorecard, 2004. Disponible en ligne au www.region.halifax.ns.ca/budget/business_planning_page.html.

HERON, A. « Council and Staff Harmony: Using a Sound Policy Framework Helps. », Municipal World, 25-28 avril 2003.

INGMAN, D. et coll. « Strategic Planning that uses an Integrated Approach », Public Management, 84(4), 2002, p. 16-18. Disponible en ligne au www.2.icma.org/upload/library/IQ/500352.htm

MINTZBERG, Henry. Mintzberg on Management Inside Our Strange World of Organizations, The Free Press, Toronto, 1989.

Municipalité de Chatham-Kent. Business Planning for Municipal Government: Facilitator's Guide, 1999.

SHANDS, M. « Three Mistakes of Government », Public Management, 2001. Disponible en ligne au www2.icma.org/upload/library/IQ500604.htm.

Ville de Barrie. Corporate Business Plan, January 2003-January 2004, 2003.

Ville de Brampton. 2002 Annual Report, 2003.

Ville de Burlington. Future Focus V : New Century, New Directions. Disponible en ligne au www.burlington.ca/City%20Managers/ffcomplete.pdf.

Ville de Hamilton. Performance Measurement and Business Planning, 2002.

Ville de Winnipeg. Business Planning Workbook, janvier 1999.

Établissement de normes et de résultats attendus en matière de performance, notamment au moyen de sondages du public

BENS, Charles K. Public Sector Performance Measurement: Successful Strategies and Tools, Best Practice Consulting, Sarasota, Florida, 1998.

CORISTINE, R. « Citizen Engagement: Opening the Door », Municipal World, avril 2003, p. 39-41.

Institut des services axés sur les citoyens et Institut d'administration publique du Canada, Les citoyens d'abord 3, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 2003.

Institute on Governance. The Challenge of Applying Results-based Thinking to Policy, 2002. Disponible en ligne au www.iog.ca. Ottawa.

ONTARIO. Ministère des Affaires municipales et du Logement. Manuel sur le Programme de mesure de la performance des services municipaux, Toronto, 2003.

SCHACTER, Mark. Not a "Tool Kit." Practitioner's Guide to Measuring the Performance of Public Programs, Institute on Governance, Ottawa, 2002. Disponible en ligne au www.iog.ca.

SCHMIDT, Faye, et Teresa STRICKLAND. Sondages sur la satisfaction des clients : Outil de mesures communes, Réseau du service axé sur les citoyens, Centre canadien de gestion, 1998.

SWINDELL, David, et Janet KELLY. Linking Citizen Satisfaction Data to Performance Measures. Public Performance & Management Review, vol. 24. nº 1, septembre 2000, p. 30-52.

Ville de Burlington, Finance Department, Corporate Services Division, Quality of Services Survey, rapport nº F-23/03 en date du 17 avril 2003.

Ville de Burlington. Finance Department, Corporate Services Division, Quality of Services Survey Update, rapport nº F-56/03 en date du 11 juillet 2003.

Ville de Hamilton. Surveying for Customer Satisfaction, Experiences with the City of Burlington, Ontario, 2003.

Ville de Kingston. The City of Kingston Report Card to Citizens: Measuring Our Way to Service Excellence!, 2003.

Ville d'Ottawa. Corporate Organizational Review Exercise (CORE): Core Services Review, rapport au comité des politiques, des priorités et du budget. Ottawa : Le Bureau, 1997.

Outils d'évaluation et d'analyse

ANTHONY, R.N., et D.W. YOUNG. Management Control in Non-Profit Organizations (4e éd.), Irwin, Homewood, Illinois, 1988.

BORGSDORF, D et D. PLISZKA. « Manage Your Risk or Risk Your Management », Public Management, 81(11), 1999, p. 6-10.

CANADA. Industrie Canada, Le comparateur du secteur public : Un guide des meilleures pratiques canadiennes, 2003. Disponible en ligne au http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inpupr-bdpr.nsf/vwapj/PSC-fr.pdf/$FILE/PSC-fr.pdf.

COLOMBIE-BRITANNIQUE. Capital Asset Management Framework, Victoria: Government of British Columbia, 2002.

HERMAN, J., et coll. Evaluator's Handbook, Sage Publications, Los Angeles, 1987.

MAYNE, John. Bureau du vérificateur général du Canada, Addressing Attribution Through Contribution Analysis: Using Performance Measures Sensibly, The Canadian Journal of Program Evaluation/ La Revue canadienne d'évaluation de programme, vol. 16, nº 1, 2001, p. 1.

MCDAVID, Jim. Linking Program Evaluation and Performance Measurement: Are There Ways We Can Build and Sustain Performance Measurement Systems?, British-Columbia: School of Public Administration, University of Victoria, 1998.

MYLVAGANAM, Chandran. Extending the Canadian Treasury Board's Framework for Alternative Program Delivery. Identifying Risk - A First Look, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 1995.

New South Wales Government Asset Management Committee. Demand Management Guideline, 2001. Disponible en ligne au www.gamc.nsw.gov.au.

ONTARIO. Ministère des Affaires municipales et du Logement. Manuel de budgétisation des dépenses en capital des municipalités, Toronto, 2000.

ONTARIO. Secrétariat du Conseil de gestion. Guide to Preparing a Business Case for Alternative Service Delivery, Toronto, 1996.

PricewaterhouseCoopers Endowment for the Business of Government. Using Activity-Based Costing to Manage More Effectively, 2000. Disponible en ligne au www.endowment.pwcglobal.com/pdfs/GranofReport.pdf.

ROSSI, Peter H., et Howard E. FREEMAN. Evaluation, A Systematic Approach, California: The International Professional Publishers, Newbury Park, California, 1989.

Améliorations internes

BALL, R., et R. ROBERTSON. Innovation and Improvement in the Delivery of Public Services: The use of Quality Management

within Local Government in Canada, Public Organization Review: A Global Journal, 2, 2002, p. 387-405.

BRADFORD, Neil. Cities and communities that work: innovative practices, enabling policies, Ottawa: Canadian Policy Research Networks/ Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 2003.

BROCK Jr, et L. JACK. Business Process Reengineering Assessment Guide, Accounting and Information Management Division, United States General Accounting Office, 1997.

Business Process Reengineering OnLine Learning Centre. Business Process Reengineering Tutorial Series. Disponible en ligne au www.prosci.com.

FLINT, J. « Mending Labour-Management Relationships », Public Management, 2002. Disponible en ligne au www2.icma.org/upload/library/IQ/500289.htm.

HATRY, P. Harry, Elaine MORELY et Shelli B. ROSSMAN. How Federal Programs Use Outcome Information: Opportunities for Federal Managers, Washington, D.C.: Urban Institute, 2003. Disponible en ligne au www.businessofgovernment.org.

ISG, ISO Support Group. Process Improvement News. Disponible en ligne au www.isosupport.com.

KAYE, B., et S. JORDAN-EVAN. « Retaining key employees », Public Management. 83(1), 2001, p. 6-11.

London Transit Commission. Redefining Delivery of Public Transit, présentation lors du forum sur l'examen de la prestation des services organisé par la Municipal Finance Officers' Association, le 29 juin 2004.

New South Wales Department of Public Works and Services Cataloguing-in-Publication data (2001). Demand Management Guideline.

ONTARIO. Ministère des Finances. Division des politiques budgétaires et financières. The Case for Improved Supply Chain Management in Ontario's Broader Public Sector, Toronto, 2003.

ONTARIO. Ministère des Richesses naturelles et ministère de la Formation et des Collèges et Universités. Partnership Strategies for Horizontal Initiatives: Partner Workbook, Ontario, 2003.

Vil!e de Toronto. Status of Service Improvement Initiatives, rapport au comité des relations avec les employés et des relations de travail (Employee and Labour Relations Committee), le 1er juin 2004.

Diversification des modes de prestation des services

AKKAWI, Abraham. « Public Private Partnerships: An infrastructure and service delivery tool for smaller municipalities? », Municipal World, 2004.

Association des municipalités de l'Ontario. Better Government, Lower Cost: The New Municipal Mandate, 1995.

BOYNE, George A. « Bureaucratic Theory Meets Reality: Public Choice and Service Contracting in U.S. Local Government », Public Administration Review, 58(6), 1998.

BRUBAKER, Elizabeth. Revisiting Water and Wastewater Utility Privatization, 2003. Produit à la demande du Comité d'étude sur le rôle du gouvernement mis sur pied par le gouvernement de l'Ontario. Disponible en ligne au http://www.environmentprobe.org/enviroprobe/pubs/ev561.pdf.

Carr-Gordon Limited. New Directions in Municipal Services: Competitive Contracting and Alternative Service Delivery in North American Municipalities, ICURR Publications, 1997.

CARSON, A. Scott. Présentation sur la diversification des modes de prestation des services lors de la conférence de l'IAPC en 2003.

Conseil canadien des sociétés publiques-privées. Transitioning Staff from Public to Private Organizations in Public-Private Partnerships: A Guide to the Successful Handling of Collective Bargaining Issues, 2001.

District of Maple Ridge. Corporate and Financial Services, District of Maple Ridge Handbook on Public Private Partnerships, 2003.

COLOMBIE-BRITANNIQUE. Capital Asset Management Framework, Victoria, 2002.

IAPC et KPMG. Alternative Service Delivery: Sharing Governance in Canada, Toronto, 1997.

Institut d'administration publique du Canada. Reinventing Service: Processes and Prospects for Municipal Alternative Service Delivery, Collection Nouvelles directions nº 14, Toronto, 2004.

KITCHEN, Harry. Some organizational implications of providing an urban service: The case of water, Canadian Public Administration, été 1975, p. 297-308.

KITCHEN, Harry. A statistical estimation of an operating cost function for municipal refuse collection, Public Finance Quarterly, 4:56-76, 1976.

KITCHEN, Harry. A statistical estimation of an operation cost function for municipal water provision, Urban Analysis 4:119-33, 1977.

KITCHEN, Harry. Private versus public provision of municipal transit services in Ontario: A cost comparison, Working paper 88-07, Department of Economics, Trent University, Peterborough, Ontario, 1988.

KITCHEN, Harry. « Urban Transport Provision in Ontario: A Public/Private Sector Cost Comparison », Public Finance Quarterly, 20(1), 1992, p. 114-128.

KITCHEN, Harry. « Efficient Delivery of Local Government Services », document de discussion 93-15, Queen's University, School of Policy Studies, Kingston, 1993.

Le Groupe de la Banque mondiale. Alternative Service Delivery Mechanisms, 2000. Disponible en ligne au www.worldbank.org.

LINQUIST, Evert, et Tammy SICA. Les gouvernements canadiens et la recherche de solutions de rechange pour l'exécution et le financement des programmes : une enquête préliminaire, Centre for Government Foundation (KPMG) et Institution d'administration publique du Canada, Toronto, 1995.

MCDAVID, James. The Canadian experience with privatizing residential solid waste collection services, Public Administration Review, 45:602-8, 1995.

OCDE. La sous-traitance des services publics : Principes directeurs pour une meilleure pratique. Études de cas, étude hors série sur la gestion publique nº 20, 1997.

ONTARIO. Ministère des Affaires municipales et du Logement. Partenariats entre les secteurs public et privé, Toronto, 2001.

ONTARIO. Secrétariat à la restructuration de la fonction publique de l'Ontario. Diversification des modes de prestation des services dans la fonction publique de l'Ontario, 1999.

ONTARIO. Secrétariat du Conseil de gestion. Alternative Service Delivery Framework, 1999.

ONTARIO. Secrétariat du Conseil de gestion, Direction des politiques générales, Aperçu de la diversification des modes de prestation des services, 2000.

Ville d'Ottawa. Rapport sur les partenariats entre le secteur public et le secteur privé (Public-private partnerships) présenté au Comité des services organisationnels et du développement économique et au conseil municipal, le 7 juin 2002.

Approvisionnement en services et gestion des services

BAZERMAN, Max H., et Margaret A. NEALE. Negotiating Rationally, Free Press, 1993.

FEARON, L., et F. JOHNSON. Purchasing and Supply Management, 12e éd., McGraw Hill, New York, 2002.

FISHER, Roger, et William URY. Getting to Yes: Negotiating Agreement without Giving In, Penguin Books, New York, 1991.

GOW, James Iain. « Managing All Those Contracts: Beyond Current Capacity? », dans Mohamed Charih et Arthur Daniels (éds.), New Public Management and Administration in Canada, Institut d'administration publique du Canada, 1997, p. 235-261.

HARNEY, Donald F. Service Contracting, A Local Government Guide, Washington D.C.: The International City/County Management Association, Washington, D.C., 1992.

MCGUINNESS, K., et coll. Municipal Procurement Handbook, Butterworths, Markham, Ontario, 2002.

National Education Consulting Inc. Service Management: An executive seminar on managing service contracts, 1998.

O'CONNOR, M., et coll. Conduct Handbook for Municipal Employees and Officials, Butterworths, Ontario, 1999.

ONTARIO. Ministère des Affaires municipales et du Logement. Guide sur l'élaboration de règlements municipaux

en matière d'approvisionnement conformes aux exigences de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, Toronto, 2003

PILACHOWSKI, M. Purchasing Performance Measurements: A Roadmap for Excellence, PT Publications, West Palm Beach, 1996.

SIEGAL, Gilbert. « Where are we on local service contracting? », Public Productivity and Management Review, 22(3), 1999, p. 365-388.

URY, William. Getting Past No: Negotiating Your Way from Confrontation to Cooperation, Bantam Books, New York, 1993.

Welsh Local Government Procurement Unit. Basic Guide to Contract and Procurement Law, 2003, p. 5-15. Disponible en ligne au http://www.wlga.gov.uk/Procurement/prog-guidance-docs/guide-to-proc-and-proc-law.pdf.

Mise en œuvre

AUSTRALIE. Department of the Premier and Cabinet, Public Sector Management Division, A Guide to Organizational Change Management, Perth, Australie, janvier 2003.

BEAUDAN, Eric. « Leading in Turbulent Times », Ivey Business Journal, juin 2002.

BEER, Michael, Russell A. EISENSTAT et Bert SPECTOR. « Why change programs don't produce change », Harvard Business Review, novembre-décember 1990.

BOSSIDY, Larry et Ram CHARAN. Execution: The Discipline of Getting Things Done, Crown Business, New York, 2002.

CANADA. Vérificateur général. Caractéristiques des organisations performantes, 1988.

CUNNINGHAM, M. et J. NEWLAND, J. SIF Cadre de Gestion du Changement - Mise en œuvre de la stratégie d'information financière du gouvernement du Canada, Bureau du projet de la Stratégie d'information financière (SIF), Secrétariat du Conseil du Trésor et Groupe de travail sur la SIF, 2000.

HEFFRON, F. Organizational Theory and Public Organizations, Prentice Hall, Scarborough, 1989.

KAYE, B., et S. JORDAN-EVAN. « Retaining key employees », Public Management, 2001, p. 6 11.

Le Conference Board du Canada. La création d'organisations à rendement élevé grâce aux employés, Ottawa : Le Conference Board du Canada, 1996.

MCDAVID, James C., et Brian MARSON, eds. The Well-Performing Government Organization, collection éditée de documents présentés lors d'une conférence sur le bon fonctionnement des administrations publiques (Conference on the Well-Performing Government Organization), Institut d'administration publique du Canada, Victoria, 1991.

MORGAN, G. Images of Organization, Sage, Newbury Park, CA, 1986.

PricewaterhouseCoopers Endowment for the Business of Government.

Understanding innovation: what inspires it? What makes it successful?, 2001. Disponible en ligne au www.endowment.pwcglobal.com/pdfs/WaltersReport.pdf.

SENGE, Peter M. « Managerial Microworlds », Technology Review: p. 62-68, juillet 1990.

SENGE, Peter M. « The Leader's New Work: Building Learning Organizations », Sloan Management Review, automne 1990.

Notes

ISBN 0-7794-6675-6
© Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 2004

Available in English
A Guide to Service Delivery Review for Municipal Managers

Payé par le gouvernement de l'Ontario

Ontario